

BAB II

DASAR TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku (Halim:2007). Sedangkan pengertian lain dari otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan dari pemerintah ke pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga pemerintah daerah memiliki urusan-urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kecuali bidang luar negeri, moneter, peradilan, keamanan dan agama. Dan urusan-urusan yang telah diserahkan tersebut menjadi tanggung jawab daerah sepenuhnya (UU No 22 dan UU No 25 Tahun 1999). Definisi otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan adanya otonomi daerah Menurut Nordiawan dan Hertianti (2010:23) adalah pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi

daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Mardiasmo (2002), pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

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

Kebijakan baru dari pemerintah republik Indonesia yang “mereformasi” berbagai hal, termasuk pengelolaan keuangan daerah. Dimulai dengan mengganti UU nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah dengan UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dan UU nomor 25 tahun 1999 yang menggantikan UU nomor 32 tahun 1956 mengenai keuangan negara dan daerah. UU nomor 22 tahun 1999 tersebut berisi mengenai perlunya dilaksanakan otonomi daerah, sehingga UU tersebut sering disebut dengan UU otonomi daerah (Halim:2007). Menurut Nordiawan dan Hertianti (2010:23) selama tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah, kemudian, pemerintah menyadari masih terdapat banyak aspek yang menjadi kelemahan sekaligus celah dalam peraturan

perundangan yang sering menimbulkan kerancuan. Selain itu, disadari pula bahwa isi undang-undang nomor 22 tahun 1999 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih efisien. Dengan demikian, dikeluarkanlah undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pusat dan daerah.

2.2 Keuangan Daerah

Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan daerahlah yang menentukan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Keuangan daerah dapat diartikan sebagai “Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan atau peraturan perundangan yang berlaku” (Mamesah,1995). Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pusdiklat Pengawasan BPKP, 2011).

Menurut UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam penjelasan umum pasal 156 ayat (1) disebutkan, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat

dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah pusat sesuai dengan urusan pemerintah pusat yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

2.3 Laporan Keuangan Daerah

Laporan keuangan daerah pada hakikatnya merupakan hasil dari proses akuntansi yang menyediakan informasi keuangan suatu badan usaha yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan sebagai bahan pertimbangan di dalam pertimbangan pengambilan keputusan ekonomi. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 disebutkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah terdiri atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan (Halim 2007:89). Halim (2007:230) mengungkapkan bahwa kemampuan pemda 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. Selanjutnya untuk mengukur kemampuan keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran dihitung mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, komponen-komponen yang terdapat dalam APBD terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan (www.depdagri.go.id).

2.3.1 Sumber Pendapatan Daerah

Berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2008 pasal 1 ayat (15), pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pendapatan pada APBD bersumber dari (Halim, 2007:96):

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan Hasil Daerah (PAD) terdiri dari :

a. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Sesuai dengan kriteria

yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang, jenis pajak daerah tingkat kabupaten atau kota terdiri dari: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan bahan Galian Golongan C dan pajak-pajak baru sedangkan yang termasuk pajak daerah tingkat I meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok (Suparmoko, 2002:66 dalam Hendradyadi 2011).

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (PP No. 66 Tahun 2001). Pendapatan retribusi untuk provinsi adalah retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi penggantian biaya cetak peta, dan retribusi pengujian kapal perikanan. Sedangkan pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota antara lain adalah retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan kebersihan, retribusi biaya cetak KTP, dan retribusi penggantian biaya cetak akte catatan sipil (Halim, 2007:97).

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik

daerah, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat (Halim, 2007:98).

d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan lain PAD merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Pendapatan lain PAD yang sah meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing dan komisi, dan lain-lain (Halim, 2007 : 98).

2. Pendapatan Transfer

Menurut Halim (2007:99) pendapatan transfer merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari otoritas pemerintah di atasnya. Sebelum munculnya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, kelompok pendapatan ini terbatas hanya pada dana perimbangan. Setelah peraturan ini muncul, terdapat transfer dana lain di luar dana perimbangan. Pendapatan transfer terdiri:

a. Transfer pemerintah pusat-dana perimbangan meliputi:

- 1) Dana bagi hasil pajak
- 2) Dana bagi hasil bukan pajak (sumber daya alam)
- 3) Dana alokasi umum
- 4) Dana alokasi khusus

b. Transfer pemerintah pusat-lainnya, meliputi:

- 1) Dana otonomi khusus

- 2) Dana penyesuaian
- c. Transfer pemerintah provinsi, meliputi:
 - 1) Pendapatan bagi hasil pajak
 - 2) Pendapatan bagi hasil lainnya
1. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

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. Pendapat ini dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup (Halim 2007:99):

- a. Pendapatan hibah
- b. Pendapatan dana darurat
- c. Pendapatan lainnya.

2.3.2 Belanja Daerah

Menurut PP No. 105 tahun 2000 pasal 16 ayat (2) yang dimaksud belanja adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti DPRD dan sekretariat, serta dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya. Fungsi belanja antara lain untuk pendidikan, kesehatan dan fungsi-fungsi lainnya. Komponen belanja meliputi (Halim, 2007:101):

1. Belanja Operasi

Belanja operasi adalah belanja atau pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemda yang memberi jangka pendek. Kelompok belanja operasi terdiri belanja pegawai, belanja barang, belanja bunga, belanja

subsidi, belanja hibah, belanja batuan sosial, dan belanja bantuan keuangan.

2. Belanja Modal

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal termasuk; belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan, belanja aset tetap lainnya, dan belanja aset lainnya.

3. Belanja Tidak Terduga

Kelompok belanja lain-lain/tidak terduga adalah pengeluaran anggran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang, seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggarakan kewenangan pemerintah pusat/daerah.

4. Transfer

Transfer yaitu pengeluaran uang dari entitas pelaporan lain seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah pusat dan dana bagi hasil oleh pemda. Transfer pemerintah provinsi terdiri atas; bagi hasil pajak ke kabupaten/kota, bagi hasil retribusi ke kabupaten/kota, dan bagi hasil pendapatan lainnya ke kabupaten /kota. Sedangkan transfer pemerintah kabupaten/kota terdiri atas; bagi hasil pajak, bagi hasil retribusi, dan bagi hasil pendapatan lainnya.

2.3.3 Pembiayaan Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 tahun 2007 pasal 1 ayat 54, Pembiayaan Daerah adalah 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.

Pembiayaan bersumber dari :

1. Penerimaan pembiayaan mencakup :
 - a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya. (SiLPA) adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 tahun 2007 pasal (1).
 - b. Pencairan dana cadangan
Digunakan untuk menganggarkan pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dalam tahun anggaran berkenaan (Permendagri No. 59 tahun 2007 pasal 64).
 - c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
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 divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.
 - d. 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

Digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya.

f. Penerimaan piutang daerah

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 mencakup:

- a. Pembentukan dana cadangan
- b. Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah
- c. Pembayaran pokok utang
- d. Pemberian pinjaman daerah

2.4 Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja atau kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Halim, 2004:24). Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 2002:121) :

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

2.5 Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan personelnya, berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah diterapkan sebelumnya (Mulyadi dan Setyawan, 353:2001).

2.6 Rasio Keuangan

Rasio Keuangan merupakan alat analisis keuangan perusahaan untuk menilai kinerja suatu perusahaan berdasarkan perbandingan data keuangan yang terdapat pada pos laporan keuangan (neraca, laporan laba/rugi, laporan aliran kas). Rasio menggambarkan suatu hubungan atau perimbangan (*mathematical relationship*) antara suatu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain (wikipedia). Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007:231). Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah yaitu rasio ke mandirian, rasio efektivitas terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio aktivitas (Halim, 2007:233).

2.6.1 Rasio Kemandirian

Kemandirian keuangan daerah menggambarkan kemampuan pemerintah keuangan 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 rasio kemandirian juga 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 (Halim, 2007:232).

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

Kriteria penilaian kemandirian (Nataluddin, 2001:169 dalam Widowati 2006) adalah 0-25% rendah sekali, 25-50% rendah, 50-75% sedang, dan 75-100% tinggi. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi 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 yang semakin tinggi. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat dikatakan ideal apabila sumber PAD menyumbang bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sumber lainnya. Namun dalam kenyataannya di di banyak daerah, PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran, proporsinya terhadap pendapatan selain dari PAD merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan pemerintah daerah (Hariyadi, 2002:27).

2.6.2 Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima (Halim, 2004:286). Rasio efisiensi tidak dinyatakan dalam bentuk absolute tetapi dalam bentuk relative, contohnya unit A lebih efisien tahun ini dibanding tahun lalu (Mardiasmo, 2002 : 134). Tetapi dalam penelitian ini peneliti tidak menggunakan rumus biaya pemungutan dibagi dengan realisasi penerimaan PAD, karena apabila menggunakan rumus tersebut maka angka yang dihasilkan sama sebesar 5%, yang mengacu pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 903/2429/SJ . Oleh karena itu peneliti menggunakan rumus realisasi belanja dibagi dengan anggaran belanja.

$$\text{Rasio Efisiensi } i = \frac{\text{Realisasi Belanja } i}{\text{Anggaran Belanja } i} \times 100\%$$

Keterangan: i = 46 kabupaten dan 9 kota di Pulau Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur).

Kriteria penilaian efisiensi berdasarkan pada Kepmendagri Nomor 690.900 327 tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan dinyatakan sebagai berikut: 100% ke atas tidak efisien, 90-100% kurang efisien, 80-90% cukup efisien, 60-80% efisien, dan di bawah 60% sangat efisien. Tetapi dalam penelitian ini peneliti menggunakan rumus realisasi belanja dibandingkan dengan anggaran belanja, maka apabila 100% ke atas dapat dikatakan sangat efisien, 90-100% efisien, 80-90% cukup efisien, 60-80% kurang efisien, dan di bawah 60% tidak efisien. Semakin tinggi rasio efisiensi dalam penelitian ini maka semakin baik karena input yang diterima lebih besar daripada output.

2.6.3 Rasio Efektivitas

Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang diterapkan dan secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan antara outcome dan output (Mardiasmo, 2002). Sedangkan Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan, dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah dan dinyatakan dalam persentase (Halim, 2007:234). Menurut pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran keberhasilan yang dilihat dari hasil perbandingan antara realisasi dengan target yang ada di suatu daerah.

$$\text{Rasio Efektivitas } i = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD } i}{\text{Target Penerimaan PAD } i} \times 100\%$$

Keterangan: $i = 46$ kabupaten dan 9 kota di Pulau Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur).

Kriteria penilaian efektivitas berdasarkan pada Kepmendagri Nomor 690.900 327 Tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan dinyatakan sebagai berikut: 100% ke atas sangat efektif, 90-100% efektif, 80-90% cukup efektif, 60-80% kurang efektif, dan di bawah 60% tidak efektif. Semakin tinggi rasio efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

2.6.4 Rasio Aktivitas

2.6.4.1 Rasio Kecerassian

Rasio ini menggambarkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur dan belanja pelayanan publik secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja aparatur daerah berarti persentase belanja pelayanan publik (belanja modal) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil (Halim, 2007:236).

Secara sederhana, rasio keserasian tersebut dapat diformulasikan sebagai berikut:

Belanja Aparatur daerah terhadap APBD i =

$$\frac{\text{Belanja Aparatur Daerah terhadap APBD } i}{\text{Total APBD } i}$$

Belanja pelayanan publik terhadap APBD i =

$$\frac{\text{Total Belanja Pelayanan publik } i}{\text{Total APBD } i}$$

Keterangan: i = 46 kabupaten dan 9 kota di Pulau Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur).

Karena belum ada tolak ukur yang jelas mengenai rasio keserasian pemerintah daerah saat ini, maka untuk membandingkan rasio keserasian pemerintah daerah di Pulau Kalimantan pada penelitian ini, dilakukan penghitungan rata-rata belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik selama tahun penelitian.

2.6.4.2 DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*)

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagian Daerah 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 setelah dikurangi Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo. DSCR dapat dihitung dengan rumus (Halim, 2007:238):

$$\text{DSCR } i = \frac{(\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW}}{\text{Total (pokok angsuran} + \text{bunga} + \text{biaya pinjaman)}}$$

Keterangan:

DSCR i = 46 kabupaten dan 9 kota di Pulau Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur).

PAD = Pendapatan Asli Daerah

BD = Bagian Daerah

DAU = Dana Aokasi Umum

BW = Belanja Wajib

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. DSCR minimal sebesar 2,5 merupakan ketentuan yang menyangkut persyaratan dalam menggunakan alternatif sumber dana lain yaitu dengan melakukan pinjaman. 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.

2.7 Hubungan Analisis Indikator Kinerja Keuangan Daerah dengan Kinerja Pemerintah daerah

Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. Dengan

adanya undang-undang tersebut maka setiap daerah hendak dituntut lebih efisien dan efektif, maka perlu dilakukan sebuah pengukuran yang dapat memberikan gambaran yang lebih.

Gambaran yang selama ini di dapatkan hanya laporan keuangan saja yang dimana tidak dapat diketahui bagaimanakah pemerintah daerah dalam mengelola dapur rumah tangganya. Untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang kinerja pemerintah daerah maka perlu dilakukannya analisis rasio kinerja keuangan. Dengan adanya analisis rasio keuangan kita dapat menilai sebuah wilayah seberapa efektif dan efisien kinerja pemerintah daerah dengan mengabaikan besarnya angka yang terdapat pada laporan keuangan karena sesungguhnya besar angka yang terdapat dalam laporan keuangan belum menggambarkan tingkat keefektivan dan keefisienan sebuah daerah secara jelas. Analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Hasil analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu menurut Halim (2004).

2.8 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Susanti dan Saftiana (2008) dengan penelitiannya tentang perbandingan indikator kinerja keuangan pemerintah

Propinsi se Sumatera bagian Selatan menunjukkan teknik analisis yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis kemandirian keuangan daerah, analisis efektifitas keuangan daerah, analisis efisiensi dan analisis aktivitas keuangan daerah serta uji beda *Kolmogorof Smirnov*. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah Propinsi Lampung memiliki peringkat tertinggi yaitu 63,81 persen dan Propinsi Bengkulu memiliki peringkat terendah yaitu 49,22 persen. Hasil analisis kemandirian dan efektifitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Propinsi Lampung memiliki peringkat tertinggi yaitu 50,11 persen untuk kemandirian dan 132,17 persen untuk efektifitas keuangan daerah. Selanjutnya hasil analisis aktivitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Propinsi Sumatera Selatan memiliki nilai rasio belanja aparatur daerah terendah yaitu 32,43 persen dan nilai rasio pelayanan publik tertinggi yaitu 40,52 persen. Sementara itu, hasil uji beda *Kolmogorof Smirnov* menunjukkan nilai asymp sig sebesar 0,859, hal ini berarti bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah pada lima Propinsi se Sumatera Bagian Selatan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Hendradyadi (2011) dengan penelitiannya tentang perbandingan indikator kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Penelitian tersebut dilakukan untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan evaluasi kinerja keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Tengah berdasarkan indikator kemandirian, efektifitas dan aktifitas keuangan daerah pada 35 Pemerintah Kota/Kabupaten kemudian diuji perbedaan keduanya. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Magelang memiliki peringkat tertinggi yaitu 53,75% dan Pemerintah Kota Pekalongan

memiliki peringkat terendah yaitu 42,30%. Hasil analisis kemandirian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Semarang memiliki peringkat tertinggi yaitu 19,50% dan Pemerintah Kabupaten Demak memiliki peringkat terendah yaitu 5,47%. Hasil analisis efektifitas menunjukkan hasil bahwa Pemerintah Kota Magelang memiliki peringkat tertinggi yaitu 119,82% dan Pemerintah Kota Pekalongan memiliki peringkat terendah yaitu 91,16%. Selanjutnya hasil analisis aktivitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Magelang memiliki nilai rasio belanja pegawai terendah yaitu 52,31% dan untuk nilai rasio belanja pelayanan publik Pemerintah Kota Salatiga memiliki peringkat tertinggi yaitu 39,68%. Sementara itu hasil uji beda *Kolmogorof-Smirnov* menunjukkan nilai asymp 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 sebelumnya dilakukan oleh Yamin (2000:48) dengan penelitiannya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota di provinsi Irian Jaya, menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh relatif kecil terhadap kinerja keuangan daerah sedangkan pendapatan perkapita berpengaruh relatif besar terhadap kinerja keuangan daerah. Faktor yang diteliti yaitu pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per-kapita, dengan menggunakan metode analisis metode ekonometrika dengan menggunakan metode linier dinamis atau *partial adjustment model* dan metode kuadrat terkecil.

Selanjutnya Samson (2001:41) melakukan penelitian tentang indikator-indikator keberhasilan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Barito Kuala 1995/1996–1999/2000. Indikator yang dimaksud adalah indikator kinerja

efektifitas, efisiensi, rasioinvestasi (COR) dan laporan keuangan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis yang menggambarkan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Barito Kuala menunjukkan hasil rata-rata sangat efektif yang ditunjukkan dengan rasio efektifitas 104 persen dan sangat efisien yang ditunjukkan dengan rasio efisiensi 51 persen.

Simatupang (2007:88) melakukan penelitian mengenai evaluasi APBD Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan dengan menggunakan indikator efektifitas, efisiensi, perkembangan APBD dan kemampuan keuangan daerah, dengan hasil penelitian bahwa Kabupaten Musi Banyuasin memiliki peringkat terbaik atas evaluasi APBD yang dilakukan sedangkan Kabupaten Musi Rawas berada pada peringkat terendah. Selain itu juga digunakan uji beda *Kolmogorof Smirnov* dengan hasil bahwa terdapat perbedaan yang signifikan akan evaluasi pelaksanaan APBD antar kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Selanjutnya berdasarkan *Mann-Whitney Test* secara statistik tidak terdapat perbedaan evaluasi pelaksanaan APBD pada kabupaten dan kota, dan tidak terdapat perbedaan evaluasi pelaksanaan APBD pada kabupaten/kota pemekaran dengan kabupaten atau kota nonpemekaran.

Diana (2008:72) melakukan penelitian mengenai analisis kinerja ataslaporan keuangan pemerintah propinsi se-Sumatera Bagian Selatan dengan indikator kemandirian keuangan daerah, efektifitas, efisiensi, aktivitas dan perkembangan APBD. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis deskriptif kualitatif dan deskriptif kuantitatif dengan tujuan untuk melihat urutan peringkat evaluasi pelaksanaan laporan keuangan pemda propinsi Se-Sumbagsel dan untuk melihat elastisitas PAD terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil analisis

menunjukkan bahwa propinsi Sumatera Selatan menduduki peringkat pertama dalam evaluasi pelaksanaan laporan keuangan Pemda dan hasil analisis elastisitas menunjukkan secara rata-rata kelima propinsi memiliki nilai elastisitas pendapatan asli daerah yang inelastis. Selain itu juga digunakan uji beda *Kolmogorof Smirnov* dengan hasil bahwa terdapat perbedaan yang nyata atas evaluasi pelaksanaan Laporan Keuangan pada Propinsi se-Sumatera bagian Selatan.

Lindawati (2001:49) yang melakukan penelitian mengenai kemampuan keuangan pemerintah daerah DKI Jakarta dalam melakukan pinjaman. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa keuangan daerah DKI Jakarta mampu memberikan dana netto yang disisihkan untuk membayar pokok dan bunga pinjaman sehubungan dengan pelaksanaan pembangunannya. Hal ini ditunjukkan dengan nilai *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) rata-rata per tahun sebesar 17,17 di atas ambang batas yang telah ditetapkan yaitu sebesar 2,5. selanjutnya dengan analisis batas maksimum pinjaman (BMP) pemerintah Daerah DKI Jakarta mampu untuk melakukan pinjaman yang lebih besar lagi.

Erwansyah (2003:55) pada penelitiannya tentang pengaruh tingkat hutang terhadap kinerja keuangan dan rasio harga saham perusahaan publik kelompok Jakarta Islamic Index menyatakan bahwa tingkat hutang berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan sedangkan terhadap harga saham tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Indikator kinerja keuangan yang digunakan adalah rasio leverage, ROE dan ROI. Metode penelitian menggunakan metode deskriptif analitik kuantitatif dengan analisis regresi linier sederhana dari tahun 1995 hingga tahun 2000.

Kemudian Pasrah (2007:198) telah melakukan penelitian tentang analisis kinerja kemandirian keuangan daerah serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi di provinsi Sumatera Selatan. Dalam penelitian ini dinyatakan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Sumatera Selatan cenderung berfluktuasi dengan rata-rata pertahun adalah 48,50 persen. Selanjutnya variabel kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan variabel kemandirian keuangan daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Selatan.

2.9 Pengembangan Hipotesis

Hasil penelitian Susantih dan Saftianah (2008) tentang perbandingan indikator kinerja keuangan pemerintah Propinsi se-Sumatera bagian Selatan, membuktikan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah pada lima Propinsi se-Sumatera bagian Selatan. Sedangkan penelitian Hendradyadi (2011) tentang perbandingan indikator kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, menghasilkan terdapat perbedaan signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah tingkat II di Jawa Tengah. Berdasarkan penelitian terdahulu dan kerangka pikir di atas maka hipotesis pada penelitian ini adalah :

HA : Terdapat perbedaan yang signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Pulau Kalimantan.