

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Keuangan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 Tentang pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah. Pengertian Keuangan Daerah menurut Mardiasmo (2002:9) adalah “rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu”. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut diatas, pada prinsipnya keuangan daerah memiliki unsur pokok, yaitu:

1. Hak Daerah;
2. Kewajiban Daerah;
3. Kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

Disamping memiliki unsur-unsur pokok diatas, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yakni rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

2.1.1 Pengelolaan Keuangan Daerah

Untuk menghindari kerugian keuangan negara, setiap daerah harus menunjukkan kemampuan dalam menyusun formula anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan 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. Adapun Sunarto dan Soedarsono (2011:17) dalam Fernandez (2013) menyebutkan bahwa penyusunan APBD ini harus sesuai dengan Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Berikut:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab

dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuan dan manfaat untuk masyarakat.

2. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Berdasarkan penjabaran diatas dapat diperoleh suatu simpulan bahwa wujud konkret dalam pengelolaan keuangan daerah tersurat di dalam APBD. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

1. Pendapatan Daerah, yang terdiri dari:
 - 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD);
 - 2) Dana Perimbangan;
 - 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
2. Belanja daerah yang terdiri dari:
 - 1) Belanja Langsung, yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.
 - 2) Belanja Tidak Langsung, yang terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada Provinsi/Kab/Kota dan Pemerintah Desa, belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kab/Kota dan Pemerintahan Desa dan Belanja tidak terduga.

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. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

4. Penyusunan APBD

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. Adapun Sunarto dan Soedarsono (2011:18) dalam Fernandez (2013) menyatakan bahwa dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun arah dan kebijakan umum APBD, diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat, berpedoman pada Rencana Strategis Daerah (Renstrada) dan/atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang ditetapkan daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional di bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD tersebut kepala daerah menyusun strategi dan prioritas APBD. Selanjutnya menurut Siswanto Sunarno (2009:92) dalam Fernandez (2013) Arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD ditetapkan oleh kepala daerah, sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip anggaran kinerja. Usulan program, kegiatan dan anggaran tersebut dituangkan dalam Rencana Anggaran Satuan Kerja, yang disampaikan kepada satuan kerja yang bertanggung jawab menyusun anggaran untuk dibahas dalam rangka penyusunan, RABD dengan mempertimbangkan ekonomi dan keuangan daerah.

5. Penetapan APBD

Menurut Siswanto Sunarno (2009:93) dalam Fernandez (2013) Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Tentang APBD dan Nota Keuangan, beserta lampirannya disampaikan oleh kepala daerah dan DPRD untuk dimintakan persetujuan. Berdasarkan mekanisme dewan yang ada, selanjutnya DPRD menetapkan agenda pembahasan Ranperda yang dimaksud, dan sebelum dilakukan pembahasan Ranperda tersebut, DPRD mensosialisasikan kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan, masukan dari masyarakat didokumentasikan dan dilampirkan pada peraturan daerah tentang APBD. Rancangan Perda tentang APBD yang telah disetujui oleh DPRD, disahkan oleh kepala daerah menjadi Perda tentang APBD paling lambat satu bulan setelah APBD ditetapkan. Berdasarkan Perda tentang APBD tersebut, kepala daerah menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja, menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK), penetapannya paling lambat satu bulan setelah Perda tentang APBD ditetapkan, DASK ini memuat pendapatan dan belanja setiap perangkat daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran.

6. Perubahan dan Penetapan Perubahan APBD

Siswanto Sunarno (2009:94) dalam Fernandez (2013) menyatakan bahwa hal yang melatarbelakangi terjadinya perubahan APBD dibahas bersama dengan DPRD dan selanjutnya dituangkan dalam perubahan arah dan kebijakan umum APBD serta perubahan strategi dan prioritas APBD, perubahan tersebut ditetapkan oleh kepala daerah sebagai pedoman perangkat daerah dalam

menyusun usulan perubahan program, kegiatan dan anggaran. Ranperda tentang Perubahan APBD beserta lampirannya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan, dengan disertai Nota Perubahan APBD. DPRD menetapkan agenda pembahasan Ranperda tersebut. Ranperda Tentang Perubahan APBD ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir.

2.2 Kinerja Keuangan Daerah

2.2.1 Pengertian Kinerja Keuangan Daerah

Bastian (2001) dalam Pramita (2015) menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi Pemerintah disebutkan bahwa kinerja adalah suatu keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Menurut M.F Abdullah (2002;33) dalam Fernandez (2013) kinerja merupakan pengambilan keputusan keuangan sesuai dengan tujuan kunci keberhasilan perusahaan. Keberhasilan sebuah perusahaan dalam menjalankan operasi usahanya terletak pada kemampuan manajemen dalam mengambil keputusan keuangan, karena keberhasilan perusahaan dalam mengelola keuangannya merupakan gambaran keberhasilan perusahaan secara keseluruhan.

Berdasarkan Bab 1, Pasal 1 Ayat 5 Peraturan Pemerintah no 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, keuangan daerah adalah semua hak

dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Menurut Sucipto (2005) dalam Bifel (2018) kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.

2.2.2 Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah

Untuk mengukur kinerja keuangan daerah dapat diukur menggunakan rasio keuangan sebagai berikut, (Mahmudi, 2010):

1. Analisis Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah

Analisis kinerja keuangan pendapatan dan anggaran. Apabila realisasi melebihi anggaran yang telah dibuat maka kinerja pemerintah daerah dapat dinilai baik. Berdasarkan realisasi anggaran, dapat dilihat analisis rasio kinerja keuangan pendapatan daerah dengan cara:

1) Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan asli Daerah dan Total Penerimaan Daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap Total Penerimaan Daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. (Mahmudi 2010:140).

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2.1

Skala Interval Derajat Desentralisasi:

Skala Interval Derajat Desentralisasi	Kemampuan Keuangan Daerah
00,00 - 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: I Dewa Gde Bisma dan Hery Susanto (2010)

2) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah (Mahmudi, 2010:142).

Rumus yang digunakan untuk menghitung Rasio Kemandirian:

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

Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah dapat dikemukakan sebagai berikut:

Tabel 2.2

Presentase Pola Hubungan Kemandirian Keuangan Daerah:

Presentase PAD Terhadap Dana Perimbangan	Kemandirian Keuangan Daerah
0,00 - 10,00	Sangat Baik
10,01 - 20,00	Baik
20,01 - 30,00	Cukup

30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Kurang
>50,00	Sangat Kurang

Sumber: I Dewa Gde Bisma dan Hery Susanto (2010)

3) Rasio Efektivitas PAD

Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD atau yang dianggarkan sebelumnya (Mahmudi 2010:143). Rumus Rasio Efektivitas PAD sebagai berikut:

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

Kriteria Rasio Efektivitas menurut Kepmendagri No.690.900.327 Tahun 1994 adalah:

- a. Sangat efektif: > 100%
- b. Efektif: >90-100%
- c. Cukup efektif: >80% - 90%
- d. Kurang efektif: >60% -80%
- e. Tidak efektif: <60%

2. Analisis Kinerja Keuangan Belanja Daerah

Analisis kinerja keuangan belanja daerah dilakukan untuk mengevaluasi apakah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif. Kinerja keuangan belanja daerah dinilai baik apabila realisasi belanja lebih rendah dari jumlah yang dianggarkan.

1) Rasio Efisiensi Belanja

Rasio Efisiensi Belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio Efisiensi Belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaiknya jika lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran (Mahmudi 2010:166). Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio ini adalah sebagai berikut:

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

2) Rasio Keserasian Belanja

Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada Belanja Rutin dan Belanja Pembangunannya 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 (Abdul Halim 2002:236). Ada 2 perhitungan dalam Rasio Keserasian ini, yaitu: Rasio Belanja langsung dan tidak langsung.

Belanja langsung (*direct cost*) adalah belanja yang terkait langsung dengan kegiatan (aktivitas). Belanja langsung dapat dikendalikan melalui penetapan anggaran ketat (*hard budget*) dan efisiensi anggaran (Mahmudi 2010:165). Rasio Belanja Langsung dirumuskan sebagai berikut:

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

Rasio Belanja Tidak Langsung (*indirect cost*) adalah pengeluaran belanja yang tidak terkait dengan pelaksanaan kegiatan secara langsung. Belanja tidak langsung dapat dikendalikan melalui penetapan anggaran ketat (*hard budget*) dan efisiensi anggaran (Mahmudi 2010: 165). Rasio belanja tidak langsung dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Tidak Langsung thdp belanja} = \frac{\text{Total Belanja Tidak Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

3. Analisis Pembiayaan

Berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan definisi Pembiayaan (*Financing*) adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kemabli dan/ atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Analisis pembiayaan meliputi:

1) Perkembangan SiLPA

Pertumbuhan SiLPA dapat digunakan juga untuk menilai kinerja anggaran. SiLPA yang bersaldo positif memberikan indikasi adanya kesehatan fiskal dan kesinambungan fiskal daerah yang baik. Sebaliknya jika terjadi SiKPA (Sisa Kurang Pembiayaan Anggaran), hal itu, mengindikasikan adanya masalah dalam manajemen keuangan daerah dan

mengganggu kesinambungan fiskal daerah. Analisis pertumbuhan fiskal juga terkait dengan pertumbuhan surplus dan defisit.

2.2.3. Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Tujuan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah menurut Mardiasmo (2002;12) adalah untuk memenuhi tiga maksud, yaitu:

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 pelayanan publik.
2. Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

2.2.4 Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Daerah

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah (Mahmudi, 2010), yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah

UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat (18) menyebutkan bahwa, PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

- 1) Hasil Pajak Daerah

Pajak daerah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Yang termasuk dalam pajak daerah tingkat kabupaten/kota adalah pajak hotel dan restoran, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C sedangkan yang termasuk pajak tingkat provinsi adalah pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok (Abdul Halim, 2002:60).

2) Hasil Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah kepada kepada wajib pajak retribusi atas pemanfaatan suatu jasa tertentu yang disediakan pemerintah (Mahmudi, 2010:25).

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Sumber PAD berasal dari perusahaan daerah yaitu laba operasi perusahaan daerah. Bagian laba usaha daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Abdul Halim, 2002:65).

4) Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Pendapatan PAD yang sah meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, tuntutan ganti rugi, komisi, potongan, keuntungan selisih kurs, pendapatan denda atas

keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak dan retribusi, pendapatan hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan atas fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan (Mahmudi, 2010:26).

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam langkah pelaksanaan desentralisasi (UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 19). Dana Perimbangan terdiri dari:

1) Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana yang bersumber dari pajak terdiri dari bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), bagi hasil dari bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB), dan bagi hasil dari pajak penghasilan (PPh) pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak pribadi dalam negeri, dan PPh pasal 21. Sedangkan dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari iuran hak pengusaha hutan, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, iuran tetap, iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi, pungutan pengusaha perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, pertambangan panas bumi, pertambangan umum (Mahmudi, 2010:28).

2) Dana Alokasi Umum

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 (UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 21). Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antara daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

3) Dana Alokasi Khusus

Dana alokasi khusus adalah dana yang berumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 23). DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

3. Belanja Modal

Peraturan Menteri Keuangan No.91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS) menyebutkan bahwa belanja modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja, bukan untuk dijual.

4. Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi adalah perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Meningkatnya produksi barang dan jasa dalam suatu daerah, secara makro dapat dilihat dari peningkatan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) setiap tahunnya sedangkan PDRB dapat diukur atas dasar harga konstan di suatu daerah (Maryanti dan Endrawati, 2009 dalam Fernandez, 2013).

5. Ukuran Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau anggota legislatif bertugas mengawasi pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk didayagunakan dengan baik. Banyaknya jumlah anggota DPRD diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah (Sumarjo, 2010 dalam Fernandez, 2013).

2.3 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

2.3.1 Pengertian Laporan Keuangan

Menurut Irham Fahmi (2017:2) Laporan keuangan merupakan suatu informasi yang menggambarkan kondisi keuangan suatu perusahaan, dan lebih jauh informasi tersebut dapat dijadikan sebagai gambaran kinerja keuangan tersebut. Sedangkan menurut Mahmudi (2010:2) terkait dengan tugas untuk menegakan akuntabilitas keuangan khususnya di daerah, pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku

kepentingannya. Terdapat dua alasan utama mengapa pemerintah daerah perlu mempublikasikan laporan keuangan, yaitu:

1. Dari sisi internal, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah daerah secara keseluruhan maupun unit-unit kerja didalamnya (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggung jawaban internal, yaitu pertanggung jawaban kepada satuan kerja kepada kepala daerah, kepala daerah kepada pegawai pemda dan DPRD.
2. Dari sisi pemakai eksternal, laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal, yaitu pertanggungjawaban kepala daerah kepada masyarakat, investor, kreditor, lembaga donor, pers, serta pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan laporan tersebut sebagai dasar untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik.

Laporan keuangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah adalah Laporan Keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh sebuah entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

2.3.2 Tujuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mahmudi (2010:4), secara garis besar tujuan penyajian laporan keuangan bagi pemerintah daerah adalah:

1. Untuk memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik;
2. Untuk alat akuntabilitas publik;
3. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi.

2.3.3 Manfaat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mahmudi (2010;6), secara spesifik, manfaat penyajian Laporan Keuangan adalah:

1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi kesehatan keuangan pemerintah terkait dengan likuiditas dan solvabilitas;
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu pemerintah dan perubahan-perubahan yang telah dan akan terjadi;
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaian dengan perundang-undangan, kontrak, yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang diisyaratkan;
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran;
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan operasional.

2.3.4 Komponen Laporan Keuangan

Pembuatan laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas pelaksana pengelolaan keuangan daerah dalam satu periode. Menurut Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah setidak-tidaknya terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran adalah laporan yang menggambarkan realisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan selama satu periode;
2. Neraca adalah laporan yang menyajikan informasi posisi keuangan pemerintah yaitu aset, utang dan ekuitas dana pada suatu tanggal tertentu;
3. Laporan Arus Kas adalah laporan yang menggambarkan arus kas masuk dan keluar selama suatu periode, serta posisi kas pada tanggal pelaporan;
4. Catatan Atas Laporan Keuangan adalah bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan yang menyajikan informasi tentang penjelasan pos-pos laporan keuangan dalam rangka pengungkapan yang memadai.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah disusun oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) berdasarkan Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan laporan pertanggungjawaban pengelolaan perbendaharaan daerah disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan laporan yang telah dibuat kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Dengan Berlakunya PP nomor 71 tahun 2010, terdapat penambahan komponen LKPD dalam satu kali pelaksanaan anggaran dan finansial, yaitu:

1. Laporan Perubahan Saldo Lebih Anggaran (LP-SiLPA) menyajikan pos-pos berikut, yaitu: saldo anggaran lebih awal (saldo tahun sebelumnya), penggunaan saldo anggaran lebih, Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan Anggaran (SILPA/SIKPA) tahun berjalan, koreksi kesalahan pembukuan tahun sebelumnya, lain-lain dan Saldo anggaran lebih akhir untuk periode berjalan. Pos-pos tersebut disajikan secara komparatif dengan periode sebelumnya. LP-SiLPA dimaksudkan untuk memberikan ringkasan atas pemanfaatan saldo anggaran dan pembiayaan pemerintah, sehingga suatu entitas pelaporan harus menyajikan rincian lebih lanjut dari unsur-unsur yang terdapat dalam LPSiLPA dalam Catatan atas Laporan Keuangan;
2. Laporan Operasional (LO) menyediakan informasi mengenai seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan yang tercerminkan dalam pendapatan LO, beban, dan surplus/defisit operasional dari suatu entitas pelaporan yang penyajiannya disandingkan dengan periode sebelumnya. Pengguna laporan membutuhkan Laporan Operasional dalam mengevaluasi pendapatan-LO dan beban untuk menjalankan suatu unit atau seluruh entitas pemerintahan. Berkaitan dengan kebutuhan pengguna tersebut, Laporan Operasional menyediakan informasi sebagai berikut:

Laporan Operasional disusun untuk melengkapi pelaporan dari siklus akuntansi berbasis akrual (*full accrual accounting cycle*) sehingga penyusunan Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Neraca mempunyai keterkaitan yang dapat dipertanggungjawabkan;

3. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) menyajikan sekurang-kurangnya pos-pos Ekuitas awal atau ekuitas tahun sebelumnya, Surplus/defisit-LO pada periode bersangkutan dan koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas, yang antara lain berasal dari dampak kumulatif yang disebabkan oleh perubahan kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan mendasar, misalnya Koreksi kesalahan mendasar dari persediaan yang terjadi pada periode-periode sebelumnya, Perubahan nilai aset tetap karena revaluasi aset tetap.

Laporan pelaksanaan anggaran adalah Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, sedangkan yang termasuk laporan finansial adalah Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca dan Laporan Arus Kas. Komponen-komponen laporan keuangan tersebut disajikan oleh setiap entitas pelaporan, kecuali Laporan Arus Kas yang hanya disajikan oleh entitas yang mempunyai fungsi perbendaharaan umum, dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih yang hanya disajikan oleh Bendahara Umum Negara dan entitas pelaporan yang menyusun laporan keuangan konsolidasinya.

2.4 Opini Audit/Pemeriksaan Oleh BPK

Menurut Undang-undang nomor 15 Tahun 2006, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia,

Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Jenis pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK yaitu, pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pemeriksaan keuangan dimaksudkan untuk memberikan opini apakah laporan keuangan sudah disajikan secara wajar sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Pemeriksaan kinerja dimaksudkan untuk menilai apakah pelaksanaan suatu program atau kegiatan entitas sudah ekonomis, efisien, dan efektif. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) adalah pemeriksaan selain dua jenis tersebut, termasuk di sini adalah pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya kecurangan (fraud) atau korupsi, pemeriksaan lingkungan, pemeriksaan atas pengendalian internal, dan lain-lain.

BPK dapat memberikan empat jenis opini, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP/ *unqualified opinion*), Wajar Dengan Pengecualian (WDP/*Qualified opinion*), Tidak Memberikan Pendapat (TMT/ *disclaimer opinion*) dan Tidak Wajar (TW/ *adverse opinion*):

1. Wajar Tanpa Pengecualian (WTP/ *unqualified opinion*)

Pendapat wajar tanpa pengecualian dapat diberikan auditor apabila audit telah dilaksanakan atau diselesaikan sesuai dengan standar auditing, penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum, dan tidak terdapat kondisi atau keadaan tertentu yang memerlukan bahasa penjelas. Sementara, pendapat tanpa pengecualian dengan Bahasa penjelas diberikan apabila audit telah dilaksanakan atau diselesaikan sesuai dengan standar auditing,

penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum, tetapi terdapat keadaan atau kondisi tertentu yang memerlukan Bahasa penjelas (Bastian, 2007;194).

2. Wajar Dengan Pengecualian (WDP/ *Qualified opinion*)

Pendapat ini diberikan apabila (Bastian, 2007;194):

- 1) Tidak ada bukti yang kompeten dan mencukupi atau adanya pembatasan lingkup audit yang material tetapi tidak mempengaruhi laporan keuangan secara keseluruhan.
- 2) Auditor yakin bahwa laporan keuangan berisi penyimpangan dari prinsip akuntansi yang berlaku umum dan berdampak material tetapi tidak mempengaruhi laporan keuangan secara keseluruhan. Penyimpangan tersebut dapat berupa pengungkapan yang tidak memadai maupun perubahan dalam prinsip akuntansi.

3. Tidak Memberikan Pendapat (TMT/ *disclaimer opinion*)

Pernyataan auditor untuk tidak memberikan pendapat ini layak diberikan apabila (Bastian, 2007;196):

- 1) Apa pembatasan yang sangat material terhadap lingkup audit, baik oleh klien maupun karena kondisi tertentu.
- 2) Auditor tidak independen terhadap klien.

4. Tidak Wajar (TW/ *adverse opinion*).

Pendapat ini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Auditor harus menjelaskan alasan yang mendukung

dikeluarkannya pendapat tidak wajar, dan dampak utama dari hal yang menyebabkan pendapat tidak wajar diberikan terhadap laporan keuangan (Bastian, 2007;195).

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan yang sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa peneliti:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Yosefa Maria Suciati Bifel (2018) dengan judul “Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Daratan Timor”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kinerja keuangan Kabupaten/Kota se-daratan Timor Tahun 2013-2017 (1) setelah dibandingkan menggunakan lima rasio keuangan maka diperoleh kesimpulan bahwa Kota Kupang memiliki Kinerja Keuangan terbaik dibandingkan dengan Kabupaten lainnya, sedangkan Kinerja Keuangan terburuk diperoleh oleh Kabupaten Timor tengah Utara (2) Berdasarkan perbandingan tren kinerja keuangan selama periode penelitian tahun 2013-2017, maka diperoleh kesimpulan bahwa Kota Kupang memiliki tren Kinerja keuangan terbaik sedangkan tren Kinerja Keuangan terburuk diperoleh oleh Kabupaten Belu.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Rozqi Hakiki (2017) dengan judul “Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Dengan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) Dan Non WTP Berbasis *Value For Money* Di Provinsi Lampung Tahun 2011-2015”. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa tidak terdapat

perbedaan Kinerja Keuangan kriteria ekonomis dan efisiensi antara pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang memperoleh opini WTP dan non WTP.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Puput Rizky Pramitta (2015) dengan judul “Analisis Rasio Untuk Menilai Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2009-2013”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen dilihat dari (1) Rasio Efektivitas PAD dapat dikategorikan Efektif, karena rata-rata Efektivitasnya sebesar 104,46% (2) Rasio Efisiensi Keuangan Daerah tergolong efisiensi karena rata-rata besarnya rasio ini sebesar 99,82% (3) Rasio Kesenjangan dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Kebumen Mengalokasikan sebagian besar anggaran belanjanya untuk belanja operasi daerah yaitu rata-rata sebesar 80,97% dibandingkan dengan rata-rata belanja modal sebesar 16,68% (4) Rasio Pertumbuhan Pendapatan, PAD, Belanja Operasi selalu mengalami kenaikan dari tahun ke tahun dan pertumbuhan Belanja Modal Fluktuatif (5) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah masih tergolong rendah sekali dan dalam kategori pola hubungan instruktif karena rata-rata rasionya sebesar 7,80%.

2.6 Kerangka Pikir Penelitian

Menganalisis Perbandingan Kinerja keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT berdasarkan opini WTP dan non WTP (WDP, Tidak Memberikan Pendapat dan Tidak Wajar). Menggambarkan perkembangan pencapaian terhadap

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dari suatu periode dengan periode sebelumnya. Dibawah ini ada lima macam rasio yang digunakan peneliti dalam menganalisis Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT:

2. Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Daerah, dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal;
- 2) Rasio Kemandirin Keuangan Daerah;
- 3) Rasio Efektivitas PAD.

3. Analisis Kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Anggaran Belanja Daerah, dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Analisis Efisiensi Belanja Daerah;
- 2) Analisis Keserasian Belanja Daerah.

Dengan menggunakan beberapa analisis rasio diatas dapat diketahui Perbandingan Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT berdasarkan Opini WTP dan non WTP. Jika semua rasio diatas menunjukan hasil yang sesuai target, maka Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT dikatakan baik.

Gambar 2.1
Kerangka Pikir Penelitian

