

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Berikut adalah hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan analisis rasio keuangan terhadap APBD sebagai alat untuk menilai kinerja Keuangan Daerah dapat dilihat pada tabel 2.1 dibawah ini.

Tabel 2.1
Penelitian terdahulu

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Metode Penelitian	Hasil
1.	Khairul Furqan (2006) "Analisis Rasio sebagai Salah Satu Alat untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang"	Analisis Rasio, Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.	Kualitatif	Ketergantungan keuangan daerah terhadap sumber dana ekstern masih cukup tinggi dengan rata-rata 14% per tahunnya, rasio efisiensi dikatakan kurang efisien karena pengeluaran biaya untuk memperoleh PAD meningkat tiap tahunnya, hasil rasio keserasian menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Jombang masih memprioritaskan anggaran dana belanja untuk belanja rutin daripada belanja pembangunan terlihat dari 75% rata-rata pertahunnya untuk belanja rutin dan 37,56% rata-rata per tahunnya untuk belanja pembangunan.

2.	Andri Haryanto (2014) “Analisis Efektivitas, Kemandirian dan Desentralisasi Pemerintah Kota Medan.”	Analisis efektivitas, Analisis Kemandirian, Analisis Desentralisasi.	Deskriptif	Rasio efektivitas keuangan daerah Kota Medan selama periode tahun 2009-2013 rata-rata sebesar 87,96% dan dikategorikan cukup. Rasio kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Kota Medan pada tahun 2009-2013 rata-rata sebesar 48,96% dengan kategori rendah. Rasio desentralisasi fiskal menunjukkan presentase rata-rata sebesar 36,80% per tahunnya yang dikategorikan cukup baik.
3.	Fitri Umi Hanik, Tutik Dwi Karyanti (2014) “Analisis Rasio Keuangan Daerah Sebagai Penilaian Kinerja”	Analisis Rasio Keuangan Daerah, Penilaian Kinerja.	Deskripsi dan Eksposisi	Rasio kemandirian masih sangat rendah dengan rerata 14,82% tetapi terus mengalami peningkatan tiap tahunnya. Rasio efektivitas cenderung efektif dengan rerata 100,14% sedangkan rasio efisiensi sudah efisien dengan rerata 0,76%. Pada rasio aktivitas DPPKAD Kabupaten Semarang masih diprioritaskan untuk belanja rutin (Operasi) 80,94% daripada untuk belanja pembangunan (Modal) 14,96%. Rasio pertumbuhan menunjukkan trend positif kecuali pada pos belanja modal ada yang negatif. Debt service coverage ratio sudah

				lebih dari standar kemampuan 2,5%. Dengan demikian, kinerja keuangan pada DPPKAD Kabupaten Semarang berdasarkan analisis rasio keuangan daerah cukup baik.
4.	Joko Pramono (2014) “Analisis Rasio Keuangan Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah” (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Surakarta)	Analisis Rasio Keuangan, Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.	Deskriptif	Kinerja keuangan Pemkot Surakarta yang masih kurang adalah di aspek kemandirian dan aspek keserasian, karena rasio kemandiriannya sebesar 15,83% (2010) dan 22,44% (2011) sedangkan rasio belanja terhadap APBD sebesar 90,24% (2010) dan 86,90% (2011), rasio belanja modal terhadap APBD sebesar 9,65% (2010) dan 13,07% (2011). Tingkat efisiensi dan efektivitas Pemkot Surakarta dalam mengelola dana sudah sangat efisien dan efektif, karena rasio efektivitasnya 94,81% (2010) dan 102,79% (2011) sedangkan rasio efisiensinya 27,95% (2010) dan 14,15% (2011). Pertumbuhan PAD cukup tinggi yakni sebesar 58,93%, pendapatan naik 19,92%. Belanja operasi naik 14,58% dan belanja modal naik 61,03%. Kemampuan melunasi pinjaman masih mencukupi karena rasio DSCR

				sebesar 15,25% (2010) dan 17,84% (2011).
5.	D. Kartika, IC. Kusuma (2015) "Analisis Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas PAD, dan Rasio Efisiensi PAD pada Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sukabumi"	Analisis rasio kemandirian, Rasio Efektivitas PAD, Rasio efisiensi PAD, Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).	Statistik Deskriptif	Rasio Kemandirian Kabupaten Sukabumi dari tahun anggaran 2009-2013 rata-rata hanya sebesar 8,15% yang tergolong sangat rendah dengan menunjukkan pola hubungan instruktif. Rasio efektivitas PAD Kabupaten Sukabumi dari tahun anggaran 2009-2013 rata-rata tingkat pencapaiannya sebesar 105,67% yang tergolong sangat efektif. Kinerja keuangan Kabupaten Sukabumi tahun anggaran 2009-2013 berdasarkan rasio efisiensi PAD tergolong sangat efisien dengan rata-rata setiap tahunnya sebesar 5,02%.
6.	Puput Risky Pramita (2015) "Analisis Rasio Untuk Menilai Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2009-2013"	Analisis Rasio, Kinerja Keuangan Daerah.	Deskriptif Kuantitatif	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 Efisien karena rata-rata besarnya rasio ini sebesar 99,82% (3) Rasio Keserasian dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Kebumen

				<p>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%.</p>
--	--	--	--	---

2.2 Persamaan dan Perbedaan

Terdapat persamaan dan perbedaan antara penelitian yang sedang dilakukan dengan penelitian terdahulu. Persamaan dari kedua penelitian ini adalah sama-sama melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD untuk menilai kinerja Keuangan Daerah. Adapun perbedaan dalam kedua penelitian ini terletak pada tempat penelitian dan periode Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang digunakan.

2.3 Landasan Teori

2.3.1 Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa,

“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.”

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku (Mamesah, 1995 dalam Halim dan Kusufi, 2012:25). Dalam arti sempit, keuangan daerah yakni terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan APBD. Oleh sebab itu, keuangan daerah identik dengan APBD (Haryanto, 2014). Dari definisi tersebut terdapat dua hal yang perlu dijelaskan, yaitu sebagai berikut:

1. Yang disebut dengan hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan/atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut akan menaikkan kekayaan daerah.
2. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah

dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut akan menurunkan kekayaan daerah.

Menurut Halim dan Kusufi (2012:28) ruang lingkup keuangan daerah terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan keuangan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik Daerah. Di lain pihak, Keuangan Daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Keuangan Daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Jadi, manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut (Halim dan Kusufi, 2012:29).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa,

“Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini mengandung beberapa kepengurusan dimana kepengurusan umum atau yang sering

disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga sering disebut pengurusan bendaharawan (Haryanto, 2014). Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007 menyatakan bahwa,

“APBD harus disusun dengan memperhatikan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik, sebagai berikut: (1) Partisipasi Masyarakat, (2) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (3) Disiplin Anggaran, (4) Keadilan Anggaran, (5) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran dan (6) Taat Asas”.

2.3.2 Kinerja Keuangan Daerah

2.3.2.1 Pengertian Kinerja Keuangan Daerah

Keberhasilan suatu daerah dalam mengelola keuangannya perlu dinilai dari aspek kinerjanya. Menurut Mohamad Mahsun (2012) dalam penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015), Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program / kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat (37) menyebutkan bahwa,

“Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur”.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Haryanto (2014) dalam skripsinya, Kinerja Keuangan Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015) dalam skripsinya, Kinerja Keuangan Daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan tujuan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangannya.

2.3.2.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan (Nordiawan dan Hertianti, 2010:158).

Secara umum, pengukuran kinerja menunjukkan hasil dari implementasi sebuah kegiatan/ kebijakan, tetapi pengukuran kinerja tidak menganalisis alasan hal ini dapat terjadi atau mengidentifikasi perubahan yang perlu dilakukan terhadap tujuan dari kegiatan/kebijakan (Nordiawan dan Hertianti, 2010:158).

Pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumberdaya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2009:121).

Menurut Mahmudi (2007) dalam Nordiawan dan Hertianti (2010:158), tujuan penilaian kinerja di sektor publik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi. Penilaian kinerja berfungsi sebagai tonggak (*milestone*) yang menunjukkan tingkat ketercapaian tujuan dan juga menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai. Sistem pengukuran kinerja bertujuan memperbaiki hasil dari usaha yang dilakukan oleh pegawai dengan mengaitkannya terhadap tujuan organisasi.
3. Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya. Pengukuran kinerja dilakukan sebagai sarana pembelajaran untuk perbaikan kinerja di masa mendatang. Penerapan sistem pengukuran kinerja dalam jangka panjang bertujuan untuk membentuk budaya berprestasi (*achievement culture*) di dalam organisasi. Budaya kinerja atau budaya berprestasi dapat diciptakan apabila sistem pengukuran kinerja mampu menciptakan atmosfer organisasi sehingga setiap orang dalam organisasi dituntut untuk berprestasi. Untuk menciptakan atmosfer itu, diperlukan perbaikan kinerja secara terus-menerus.

4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*). Pengukuran kinerja bertujuan memberikan dasar sistematis bagi manajer untuk memberikan *reward* (misalnya: kenaikan gaji, tunjangan, dan promosi) atau *punishment* (misalnya: pemutusan kerja, penundaan promosi, dan teguran).
5. Memotivasi pegawai. Dengan pengukuran kinerja yang dihubungkan dengan manajemen kompensasi, pegawai yang berkinerja tinggi akan memperoleh *reward*. *Reward* tersebut memberikan motivasi pegawai untuk berkinerja lebih tinggi dengan harapan kinerja yang tinggi akan memperoleh kompensasi yang tinggi.
6. Menciptakan akuntabilitas publik. Pengukuran kinerja merupakan satu alat untuk mendorong terciptanya akuntabilitas publik. Pengukuran kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial dicapai, seberapa bagus kinerja finansial organisasi, dan kinerja lainnya yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas. Kinerja tersebut harus diukur dan dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja.

Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan

dan dilaksanakannya. Menurut Halim dan Kusufi (2012:L-2) hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam:

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

2.3.3 Analisis Rasio Keuangan

Analisis Keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia (Halim dan Kusufi, 2012:L-3). Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan

meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Halim dan Kusufi, 2012:L-4).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya (Halim dan Kusufi, 2012:L-4). Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah sebagai berikut:

1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat)
2. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya
3. Pemerintahan pusat/provinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditor, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD untuk mengukur kinerja

Keuangan Daerah antara lain adalah: Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Rasio Efisiensi PAD, Rasio Keserasian, Rasio Pertumbuhan dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR).

2.3.3.1 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan 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. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah (Halim dan Kusufi, 2012:L-6). Menurut Halim dan Kusufi (2012:L-5) formula untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi dan Pinjaman}}$$

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pramono (2014) dalam jurnal penelitiannya, formula untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pusat dan Pinjaman}}$$

Kedua rumus diatas pada intinya sama, yaitu kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat/provinsi ataupun dari pinjaman. Bantuan pemerintah pusat/provinsi merupakan pendapatan transfer yang bersumber dari pemerintah pusat/provinsi. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali (PP Nomor 30 Tahun 2011).

Kriteria untuk menetapkan kemandirian keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.2 berikut:

Tabel 2.2
Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah

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

Sumber: Halim , 2002 dalam Kusuma (2014)

1. Pola hubungan instruktif, dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, yaitu peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

2.3.3.2 Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Efektivitas adalah ukuran berhasil atau tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut telah berjalan efektif. Pengukuran efektivitas mengukur hasil akhir dari suatu pelayanan dikaitkan dengan outputnya (Halim dan Kusufi,

2014:130). Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan (Kusuma, 2015).

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Halim dan Kusufi, 2012:L-6). Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004).

Menurut Halim dan Kusufi (2012:L-6) serta penelitian yang dilakukan oleh Haryanto (2014) dalam skripsinya, formula untuk mengukur rasio efektivitas PAD adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD yang Berdasar Potensi Rill Daerah}}$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 1 (satu)

100 persen. Semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Kriteria untuk menetapkan keefektivan keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.3 berikut:

Tabel 2.3
Tingkat Kemampuan Efektivitas Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan Daerah	Efektivitas
Sangat efektif	>100%
Efektif	90%-100%
Cukup efektif	80%-90%
Kurang efektif	60%-80%
Tidak efektif	0%-60%

Sumber:Kepmendagri No. 690.900-327 tahun 1996 dalam Haryanto (2014)

Efisien merupakan pencapaian keluaran maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006).

Efisiensi adalah hubungan antara barang dan jasa (*output*) yang dihasilkan sebuah kegiatan/ aktivitas dengan sumber daya (*input*) yang digunakan (Nordriawan dan Hertianti, 2010:161). Suatu organisasi, program, atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya, atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya (*spending well*).

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk

memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak (Halim dan Kusufi, 2014:L-6). Menurut Halim dan Kusufi (2014:L-7) formula untuk menghitung rasio efisiensi PAD adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang Dikeluarkan untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pramono (2014) dalam jurnalnya, formula yang digunakan untuk menghitung rasio efisiensi PAD adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2002 tentang Pedoman Alokasi Biaya Pemungutan Pajak Daerah, yang dimaksud dengan Biaya Pemungutan adalah biaya yang diberikan kepada aparat pelaksana pemungutan dan aparat penunjang dalam rangka kegiatan pemungutan. Biaya

pemungutan ini digunakan untuk membiayai kegiatan penghimpunan data objek dan subjek pajak, penagihan, dan pengawasan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat (1), yang dimaksud dengan Insentif Pemungutan Pajak dan Retribusi yang selanjutnya disebut dengan insentif adalah tambahan penghasilan yang diberikan sebagai penghargaan atas kinerja tertentu dalam melaksanakan pemungutan pajak dan retribusi. Penganggaran insentif pemungutan pajak dan retribusi dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung yang diuraikan berdasarkan jenis belanja pegawai, objek belanja insentif pemungutan Pajak serta rincian objek belanja Pajak, objek belanja insentif pemungutan Retribusi serta rincian objek belanja Retribusi (PP Nomor 69 Tahun 2010).

Kriteria untuk menetapkan keefisienan keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.4 berikut:

Tabel 2.4
Tingkat Efisiensi Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan Daerah	Rasio Efisien
Tidak efisien	>100%
Kurang efisien	90%-100%
Cukup efisien	80%-90%
Efisien	60%-80%
Sangat Efisien	<60%

Sumber: Kepmendagri No.690.900.327 tahun 1996 dalam Pramono (2014)

2.3.3.3 Rasio Keserasian

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi prosentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti prosentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil (Halim dan Kusufi, 2012:L-8). Ada dua perhitungan dalam rasio keserasian ini, yaitu: Rasio Belanja Operasi dan Rasio Belanja Modal.

Rasio Belanja Operasi merupakan perbandingan antara total Belanja Operasi dengan Total Belanja Daerah. Rasio ini menggambarkan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk Belanja Operasi. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran, sehingga sifatnya jangka pendek dan dalam hal tertentu sifatnya rutin atau berulang, belanja operasi disebut juga dengan Belanja Rutin. Pada umumnya Belanja Operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60%-90%. Pemerintah Daerah dengan tingkat pendapatan yang tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan daerah yang tingkat pendapatannya rendah (Mahmudi, 2010 dalam penelitian Pramita, 2015). Dalam

penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015) dalam skripsinya, formula untuk menghitung Rasio Belanja Operasi adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Operasi} = \frac{\text{Total Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Menurut Halim dan Kusufi (2012:L-8) formula untuk menghitung Rasio Belanja Operasi adalah sebagai berikut:

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

Rasio Belanja Modal merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Rasio ini menggambarkan porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dengan bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Belanja modal atau juga disebut Belanja Pembangunan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang juga bersifat rutin. Pada umumnya proporsi belanja modal dengan belanja daerah adalah antara 5%-20% (Mahmudi, 2010 dalam penelitian Pramita, 2015). Dalam penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015) dalam skripsinya, formula untuk menghitung rasio belanja modal adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Modal} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Menurut Halim dan Kusufi (2012:L-8) formula untuk menghitung Rasio Belanja Modal adalah sebagai berikut:

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

Dari kedua formula yang digunakan untuk menghitung rasio Belanja Operasi dan Belanja Modal diatas, terdapat perbedaan mengenai penulisan istilah pembagi yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015) dengan Halim dan Kusufi (2012-L-8), yaitu total belanja daerah dan total APBD. Namun pada dasarnya, keduanya memiliki arti yang sama, yaitu total atau jumlah dari keseluruhan belanja daerah. Namun agar tidak terjadi kesalahan persepsi, maka dalam penelitian ini akan digunakan formula sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015) dalam skripsinya.

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja rutin maupun pembangunan terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian, sebagai daerah di negara berkembang peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio belanja pembangunan yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah.

2.3.3.4 Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan daerah dalam mempertahankan dan

meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian (Halim dan Kusufi, 2012-L12).

Rasio pertumbuhan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan atau belanja secara positif atau negatif (Mahmudi, 2010 dalam penelitian Pramita, 2015). Dalam penelitian yang dilakukan oleh Pramita (2015) dalam skripsinya, formula untuk menghitung rasio pertumbuhan adalah sebagai berikut:

$$r = \frac{P_n - P_0}{P_0}$$

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pramono (2014) dalam jurnalnya, formula untuk menghitung rasio pertumbuhan adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{P_{t1} - P_{t0}}{P_{t0}}$$

Keterangan:

r = Rasio Pertumbuhan

P_n atau P_{t1} = Total Pendapatan Daerah/ PAD/ Belanja Modal/ Belanja Operasi yang dihitung pada tahun ke-n

P_0 atau P_{t0} = Total Pendapatan Daerah/ PAD/ Belanja Modal/ Belanja Operasi yang dihitung pada tahun ke-0 (tahun sebelum n)

2.3.3.5 Debt Service Coverage Ratio (DSCR)

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 (Halim dan Kusufi, 2012-L10). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah pasal 15 ayat (1), dalam melakukan Pinjaman Daerah, Pemerintah Daerah wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Jumlah sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.

2. Memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
3. Persyaratan lainnya yang ditetapkan oleh calon pemberi pinjaman.

Debt Service Coverage Ratio (DSCR) merupakan rasio yang digunakan untuk menghitung kemampuan daerah dalam mengembalikan pinjaman. Menurut Halim dan Kusufi (2012 : L-10) formula untuk menghitung *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) adalah sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{(PAD + BD + DAU) - BW}{\text{Total (Pokok Angsuran + Bunga + Biaya Pinjaman)}}$$

Menurut penelitian yang dilakukan Hanik dan Karyanti (2014) dalam jurnalnya, formula untuk menghitung *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) adalah sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{(PAD + BD + DAU) - BW}{\text{Total (Pokok Angsuran + Bunga + Biaya Lainnya)}}$$

Keterangan:

PAD	= Pendapatan Asli Daerah
BD	= Bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB),

penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya.

DAU	= Dana Alokasi Umum
BW	= Belanja Wajib, yaitu belanja yang harus dipenuhi dalam tahun anggaran yang bersangkutan oleh Pemerintah Daerah. dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah yang dimaksud dengan belanja wajib adalah belanja pegawai dan belanja anggota DPRD.
Pokok Angsuran	= Angsuran pokok pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan.
Bunga	= Bunga pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan.
Biaya Pinjaman/lainnya	= Biaya administrasi, biaya provisi, biaya komitmen, denda)

DSCR mengindikasikan kelayakan pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman. DSCR ditetapkan minimal 2,5% sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 pasal 16 ayat (2).

2.4 Rerangka Konseptual

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) merupakan salah satu komponen laporan keuangan pemerintah yang menyajikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding untuk periode tertentu (Haryanto, 2014).

Pemerintah sebagai pihak yang memiliki hak dan kewajiban dalam menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah Pemerintah Daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. 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.

Pengukuran rasio kemandirian keuangan daerah dilakukan karena dapat menunjukkan kemampuan pemerintah 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 dapat menunjukkan seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan ekstern baik pemerintah pusat atau propinsi dan pinjaman semakin rendah dan sebaliknya.

Pengukuran rasio efektivitas PAD dilakukan untuk mengukur kemampuan daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Pengukuran rasio efisiensi PAD dilakukan untuk mengukur seberapa besar biaya yang dikeluarkan untuk mencapai target memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.

Pengukuran rasio keserasian dilakukan untuk mengetahui bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Pengukuran Rasio Pertumbuhan (*growth ratio*) dilakukan untuk mengetahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Pengukuran *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dilakukan untuk mengetahui kemampuan daerah dalam membayar kembali pinjaman.

Apabila digambarkan dalam satu skema, maka peneliti membuat rerangka berfikir sebagaimana ditunjukkan pada gambar 2.1 sebagai berikut:

Gambar 2.1
Rerangka Konseptual

