

**ANALISIS KEMANDIRIAN DAN EFEKTIVITAS KEUANGAN DAERAH
PADA KABUPATEN DAN KOTA DI PROPINSI
SUMATERA BARAT**

SKRIPSI

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi
Pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



Oleh :

DORI SAPUTRA
2008/ 02152

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2014**

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

ANALISIS KEMANDIRIAN DAN EFEKTIVITAS KEUANGAN DAERAH PADA
KABUPATEN DAN KOTA DI PROPINSI
SUMATERA BARAT

Nama : Dori Saputra

NIM/BP : 02152 / 2008

Program Studi : Akuntansi

Keahlian : Akuntansi Sektor Publik

Fakultas : Ekonomi

Padang, Januari 2014

Disetujui Oleh:

Pembimbing 1

Lili Anita SE, M.Si, Ak
NIP. 19710302 199802 2 001

Pembimbing 2

Fefri Indra Arza SE,M.Sc, Ak
NIP. 19730213 199903 1 003

Mengetahui,
Ketua Prodi Akuntansi

Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak
NIP. 19730213 199903 1 003

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

*Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Negeri Padang*

ANALISIS KEMANDIRIAN DAN EFEKTIVITAS KEUANGAN DAERAH
PADA KABUPATEN DAN KOTA DI PROPINSI
SUMATERA BARAT

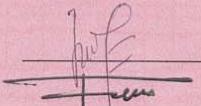
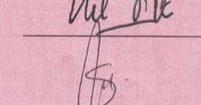
Nama : Dori Saputra

NIM/BP : 02152/2008

Program Studi : Akuntansi

Fakultas : Ekonomi

Padang, Januari 2014
Tim Penguji

	Nama	Tanda Tangan
1. Ketua	: Lili Anita, SE, M.Si, Ak	
2. Sekretaris	: Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak	
3. Anggota	: Nelvrita, SE, M.Si, Ak	
4. Anggota	: Salma Taqwa, SE, M.Si, Ak	

ABSTRAK

DORI SAPUTRA (02152/2008) : Analisis Kemandirian Dan Efektivitas Keuangan Daerah Pada Kabupaten dan Kota Di Propinsi Sumatera Barat.

**Pembimbing I :Lili Anita, SE, M.Si, Ak
II :Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji kinerja keuangan pada pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan : 1) rasio kemandirian keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011, 2) rasio efektivitas keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011, 3) trend kemandirian keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011, 4) trend efektivitas keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Populasi dalam penelitian ini adalah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat. Sampel dalam penelitian ini adalah seluruh Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat. Data merupakan data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Propinsi Sumatera Barat.Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis rasio untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah.

Hasil penelitian menunjukkan : 1) Rasio kemandirian keuangan daerah secara rata-rata berada pada 6,5% dengan kategori rendah sekali dari tahun 2004-2011. 2) Rasio Efektivitas PAD secara rata-rata berada pada kecendrungan sebesar 109,8% dengan kategori sangat efektif dari tahun 2004-2011. 3) Trend kemandirian keuangan daerah secara rata-rata berada pada kecendrungan 95,3% dari tahun 2005-2011. 4) Trend efektivitas keuangan daerah secara rata-rata berada pada kecendrungan 116,2% dari tahun 2005-2011.

Berdasarkan hasil penelitian diatas, disarankan : 1) Bagi Pemerintah daerah otonom, sebaiknya dalam menyusun dan merealiasasikan APBD perlu memperhatikan rasio-rasio keuangan untuk periode berikutnya sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah, seperti melalui optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. 2) Bagi Peneliti selanjutnya, dapat melakukan perluasan tempat dan waktu penelitian, serta dengan menggunakan alat pengukuran/rasio lainnya sebagai alat analisis kinerjakeuanganpemerintahdaerah.

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis sampaikan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Analisis Kemandirian Dan Efektivitas Keuangan Daerah Pada Kabupaten Dan Kota Di Propinsi Sumatra Barat”**, tak lupa salawat beriring salam penulis persembahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW. Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Pendidikan Program Strata Satu (S1) Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang setulusnya kepada:

1. Ibu Lili Anita, SE, M.Si, Ak selaku pembimbing I dan Bapak Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak yang telah banyak membantu penulis dalam memberikan arahan, bimbingan serta motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi.
2. Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
3. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
4. Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang khususnya Program Studi Akuntansi serta karyawan yang telah membantu penulis selama menuntut ilmu di kampus ini.

5. Kedua orang tua, kakak dan seluruh keluarga yang selalu memberikan dukungan dan motivasi yang tak terhingga.
6. Teman-teman mahasiswa angkatan 2008 pada program studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang serta rekan-rekan yang sama-sama berjuang atas motivasi, saran dan informasi yang sangat berguna.
7. Serta semua pihak yang telah membantu dalam proses perkuliahan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan pengetahuan serba terbatas penulis berusaha menyajikan skripsi ini walaupun dapat dikatakan jauh dari sempurna. Untuk itu saran dan kritik yang membangun penulis harapkan demi kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua

Padang, Januari 2014

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	vi
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR LAMPIRAN	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian	8

BAB II KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

A. Kajian Teori	9
1. Otonomi Daerah.....	9
2. Keuangan Daerah.....	13
3. Kinerja Keuangan Daerah.....	18
B. Penelitian Terdahulu.....	31
C. Kerangka Konseptual	34

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	36
B. Populasi dan Sampel	36
C. Jenis Data	37
D. Sumber Data.....	38
E. Teknik Pengumpulan Data	38
F. Teknik Analisis Data	38
G. Definisi Operasional.....	41

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Objek Penelitian	43
B. Hasil Penelitian.....	47
1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.....	47
2. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah	49
3. Trend Kemandirian Keuangan Daerah	52
4. Trend Efektivitas Keuangan Daerah.....	53
C. Pembahasan	54
1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.....	54
2. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah	60
3. Trend Kemandirian Keuangan Daerah	63
4. Trend Efektivitas Keuangan Daerah.....	64

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	67
B. Keterbatasan	68
C. Saran.....	69

DAFTAR PUSTAKA **70****DAFTAR TABEL**

Tabel		Halaman
1 Tingkat Kemampuan Daerah.....		27
2 Ukuran Rasio Efektivitas Keuangan Pemerintah Daerah.....		28
3 Daftar Sampel Nama Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat Tahun 2010		37
4 Nilai Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat		49
5 Ukuran Rasio Efektivitas Keuangan Pemerintah Daerah.....		50
6 Nilai Rasio Efektivitas Keuangan Daerah Pada Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat		51
7 Nilai Trend Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupatendan Kota di Propinsi Sumatera Barat.....		52
8 Nilai Trend Efektivitas Keuangan Daerah Pada Kabupatendan Kota di Propinsi Sumatera Barat		53

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Konseptual	35
2. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupaten dan Kota Di Provinsi Sumatera Barat	58
3. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah Pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat	62

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2004	72
2 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2005	73
3 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2006	74
4 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2007	75
5 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2008	76
6 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2009	77
7 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2010	78
8 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota se Sumatera Barat tahun 2011	79
9 Akumulasi Bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi dan Pinjaman Kabupaten dan Kota Se Sumatera Barat	80

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah yang otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket Undang-undang yaitu UU No. 22 tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat (Widjaja, 2004:22).

Halim (2001) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Indikator kemandirian keuangan suatu daerah adalah rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Dana Perimbangan dan pinjaman, dengan demikian PAD dan Dana Perimbangan merupakan sumber pengeluaran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah suatu daerah.

Kemampuan daerah otonom melaksanakan otonomi keuangan secara penuh dalam periode pendek diragukan, baik sebagai akibat kapabilitas daerah otonom yang tidak dapat berubah begitu cepat maupun sistem keuangan, yaitu pemerintah pusat tidak serta-merta mau kehilangan kendali atas pemerintah daerah. Kuncoro (2002) menjelaskan beberapa hal yang dapat menghambat keberhasilan pemerintah daerah melaksanakan otonomi, yaitu (1) dominannya transfer dan pusat, (2) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), (3) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, (4) kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan, (5) kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Salah satu semangat reformasi keuangan daerah adalah dilakukannya pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah dan penilaian kinerja keuangan daerah otonomi agar dapat diketahui sejauh mana pemerintah daerah otonom mampu melaksanakan otonomi khususnya di bidang keuangan. Pertanggungjawaban keuangan kepala daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat telah dilakukan sepanjang tahun di hadapan DPRD kabupaten/kota. Namun, pertanggungjawaban tersebut belum dilengkapi dengan informasi tentang bagaimanakah kinerja keuangan dan berbagai dimensi keuangan daerah otonom agar dapat diperoleh penilaian kinerja keuangan yang lebih komprehensif dalam melaksanakan otonomi keuangan daerah. Dalam kaitan ini sangatlah relevan dilakukan penelitian untuk mengetahui kinerja keuangan daerah otonom kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat.

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoretis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan meskipun terdapat perbedaan kaidah pengakuntansiannya dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Mardiasmo, 2002: 169). Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2002:128), yaitu rasio kemandirian keuangan (otonomi fiskal), rasio efektivitas

terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, rasio pertumbuhan (analisis *shift*), rasio proporsi pendapatan dan belanja daerah (analisis *share*).

Dimensi keuangan daerah otonom yang paling krusial yang akan diteliti adalah rasio kemandirian keuangan daerah dan rasio efektivitas keuangan daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat, sebagai indikator keberhasilan daerah dalam merealisasikan PAD yang dianggarkan. Dimensi lain yang tidak kalah pentingnya adalah kecenderungan/*trend* kemandirian dan efektivitas keuangan dari tahun ke tahun.

Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio kemandirian bertujuan untuk menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal dan menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah (Halim, 2007:233).

Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam

menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 100%. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. (Halim, 2002:128).

Kecenderungan kemandirian keuangan daerah otonom penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan rasio kemandirian keuangan daerah tersebut. Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi kemandirian keuangan daerahnya, tetapi dengan melihat *trend* positif dari dimensi kemandirian keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju kemandirian keuangan daerah yang ideal.

.Kecenderungan efektivitas keuangan daerah otonom penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan rasio efektivitas keuangan daerah tersebut. Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi efektivitas keuangannya, tetapi dengan melihat *trend* positif dari dimensi efektivitas keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju efektivitas keuangan daerah yang ideal.

Amin (2000) menyatakan bahwa persentase *trend* digunakan apabila ingin melihat perkembangan suatu perusahaan. Dalam menghitung persentase digunakan salah satu tahun sebagai tahun dasar. Analisis *trend* digunakan untuk mengetahui, baik arah perkembangan kemandirian keuangan maupun efektivitas keuangan daerah.

Penelitian yang sama telah dilakukan sebelumnya oleh Dwirandra (2006). Melakukan penelitian tentang efektivitas dan kemandirian keuangan daerah

Otonom Kabupaten/Kota di Propinsi Bali tahun 2002-2006. Penelitian ini menggunakan analisis rasio efektivitas dan analisis rasio kemandirian sebagai alat analisis. Kabupaten/Kota di Bali dalam periode tersebut masuk dalam kategori keuangan yang cukup efektif. Rasio efektivitas keuangan berkisar dari 75,01% sampai dengan di atas 100%. Daerah otonom Kabupaten/Kota di Bali dalam periode dua tahun terakhir masuk dalam kategori kemandirian keuangan yang sedang (ratio Kemampuan Keuangan Daerah lebih dari 50% sampai dengan 75%) dan rendah (ratio Kemampuan Keuangan Daerah lebih dari 25% sampai dengan 50%).

Berdasarkan analisis perbandingan tersebut di atas, peneliti ingin mengetahui kinerja keuangan daerah yang lebih komprehensif pada Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan kemandirian dan efektivitas keuangan daerah. Oleh karena itu penulis mengambil judul **“Analisis Kemandirian Dan Efektivitas Keuangan Daerah Pada Kabupaten Dan Kota Di Propinsi Sumatera Barat”**.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah di kemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan kemandirian keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011?
2. Bagaimana kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi

Sumatera Barat berdasarkan efektivitas keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011?

3. Bagaimana *trend* kemandirian keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat pada periode anggaran 2004-2011?
4. Bagaimana *trend* efektivitas keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat pada periode anggaran 2004-2011?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan indikator kemandirian keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011.
2. Kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan indikator efektivitas keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011.
3. Perkiraan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan *trend* kemandirian keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011.
4. Perkiraan Kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan *trend* efektivitas keuangan daerahnya pada periode anggaran 2004-2011.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini, yaitu:

1. Bagi Penulis

Untuk menemukan bukti empiris tentang kinerja keuangan pemerintah daerah yang diteliti, serta untuk membandingkan teori yang didapat dari studi kuliah dengan kenyataan yang sebenarnya.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai tambahan bahan referensi dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga diharapkan masing-masing pemerintah daerah mampu mengoptimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah dan sebagai alternatif masukan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan pemerintah daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif demi tercapainya keberhasilan otonomi daerah.

3. Bagi Akademis

Sebagai bahan masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di Universitas Negeri Padang.

4. Bagi pihak lain

Sebagai bahan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berminat dengan pembahasan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.

BAB II

KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

A. Kajian Teori

1. Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan (Widjaja, 2004:22).

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Widjaja, 2004:76).

Otonomi tidak semata-mata tampak dalam penyerahan urusan akan tetapi lebih jauh lagi yaitu seberapa jauh kewenangan yang dilimpahkan itu memberikan kontribusi terhadap kemampuan mengambil prakarsa sekaligus seberapa jauh pihak legislatif terlibat dalam melakukan pengendalian atas proses pemerintahan daerah.

Desentralisasi sering dimaknai sebagai pemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri merupakan prinsip utama otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan di antara berbagai level pemerintahan (Bastian, 2006:331).

Tujuan program otonomi daerah adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan antar daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Hal ini ditempuh melalui peningkatan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri (Bastian, 2006:354).

b. Dasar Hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah

Amandemen UUD 1945 menjadi acuan konstitusi dalam penetapan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah. Dalam perkembangan sejarahnya, ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik di kalangan elit politik

pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, maka perubahan-perubahan konsepsi otonomi terlihat banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu (Bastian, 2006:337).

c. Ciri Utama Keberhasilan Pelaksanaan Daerah Otonom

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi (Halim, 2001:167) adalah sebagai berikut.

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

d. Pemantapan Pelaksanaan Otonomi daerah

Secara kualitatif pelaksanaan otonomi daerah dan dampaknya tersebut dapat dirasakan sebagai berikut :

1. Perkembangan proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan semakin meningkat.

2. Peran serta aktif masyarakat dalam proses kepemerintahan, baik dalam penentuan kebijakan, dan pelaksanaan maupun proses evaluasi dan pengawasan semakin meningkat.
3. Munculnya kreativitas dan inovasi daerah untuk mengembangkan pembangunan daerahnya.
4. Meningkatkan gairah birokrasi pemerintahan daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan serta terbukanya peluang karier yang lebih tinggi karena kompetisi profesional.
5. Meningkatkan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, baik yang dilakukan masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, dan tepercaya sangat didambakan oleh masyarakat.
6. Meningkatkan DPRD, sebagai wahana demokrasi dan penyalur aspirasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
7. Pemberian pelayanan umum kepada masyarakat secara bertahap semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan lebih baik.
8. Munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya.

Beberapa hal yang perlu mendapat prioritas dalam pemantapan otonomi daerah adalah hal-hal sebagai berikut:

1. Peningkatan kemitraan antar pemerintah kabupaten dan DPRD serta kinerja dan pelayanan aparatur pemerintah kabupaten,
2. Penataan kelembagaan dan sinkronisasi harmonisasi antara peraturan pemerintah pusat dan daerah,
3. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
4. Peningkatan partisipasi masyarakat dan kemitraan sinergis pelaku pembangunan terkait,
5. Peningkatan koordinasi dengan pusat dan propinsi serta kerja sama antar daerah.

2. Keuangan Daerah

Menurut Yani (2009:347), keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Menurut Yani (2009:357) ruang lingkup keuangan daerah meliputi.

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan daerah;
- d. Pengeluaran daerah;

- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Keuangan daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan kemasyarakatan di daerah, oleh karena itu keuangan daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Lahirnya otonomi daerah telah memberikan keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Sumber-sumber Penerimaan lainnya. Untuk itu kebijaksanaan keuangan daerah diarahkan pada upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah bagi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan ini juga diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip, norma, asas dan standar akuntansi dalam penyusunan APBD agar mampu menjadi dasar bagi kegiatan pengelolaan, pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Halim (2007: 230) mengungkapkan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat. Selanjutnya untuk mengukur kemampuan keuangan pemda adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu (Widjaja,150).

Menurut Halim (2007:20) APBD adalah suatu anggaran daerah. APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci;
- b. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut, dan adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan;
- c. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka;
- d. Periode anggaran, biasanya satu tahun.

Struktur APBD terdiri atas tiga komponen utama,yaitu:

- a. Pendapatan

Dibagi menjadi tiga kategori, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain daerah yang sah.

- b. Belanja

Dibagi ke dalam empat bagian, yaitu belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja aparatur dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan. Belanja pelayanan

publik dikelompokkan menjadi tiga, yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal.

c. Pembiayaan

Pos pembiayaan merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran. Pembiayaan dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan, yaitu sumber penerimaan dan pengeluaran daerah. Untuk bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang dimilikinya pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan dimana menurut pasal 55 UU. No. 5 / tahun 1974, sumber pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari tiga komponen besar yaitu;

1). Pendapatan asli daerah yang meliputi:

(a). Pajak daerah;

(b). Retribusi daerah, termasuk hasil dari pelayanan Badan

Layanan Umum (BLU) Daerah;

(c). Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

(d). Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

2). Pendapatan yang berasal dari pusat meliputi:

(a). Sumbangan dari pemerintah;

(b). Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan

perundang-undangan

3). Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Di samping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD).

Ketergantungan yang tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat tersebut tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang “Pokok-pokok Pemerintah di Daerah”. Undang-undang tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik daripada desentralistik. Unsur sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekonsentrasi. Dalam implementasinya dekonsentrasi merupakan sarana bagi perangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek sentralisasi yang terselubung sehingga kemandirian daerah menjadi terhambat.

Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi pemerintah mengeluarkan satu paket Undang-undang Otonomi Daerah, yaitu UU No. 22 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah”, dan UU No. 25 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah”. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 tahun 2004, perlu dibarengi dengan

pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 25 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004 tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi.

3.Kinerja Keuangan Daerah

a. Pengertian Kinerja Keuangan

Menurut Bastian (2006:274) kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Dalam mengukur keberhasilan/kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat dicatat dan diukur. Pengukuran ini tidak hanya dilakukan pada *input* (masukan) program, tetapi juga pada keluaran manfaat dari program tersebut.

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

Keuangan daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan kemasyarakatan di daerah, oleh karena itu keuangan daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan, tujuan tersebut paling tidak untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. Ukuran kinerja yang disusun tidak dapat hanya dengan menggunakan satu ukuran, oleh karena itu perlu ukuran yang berbeda untuk tujuan yang berbeda. Ukuran kinerja mempengaruhi ketergantungan antar unit kerja yang ada dalam satu unit kerja (Mardiasmo, 2002:299).

Organisasi sektor publik (Pemerintah) merupakan organisasi yang bertujuan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi dan sebagainya. Pelayanan publik diberikan karena masyarakat merupakan salah satu *stakeholder* organisasi sektor publik. Sehingga

pemerintah tidak hanya menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat saja, tetapi juga kepada masyarakat luas. Oleh karena itu diperlukan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk membantu manajer publik untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi.

Dalam organisasi sektor publik, setelah adanya operasional anggaran, langkah selanjutnya adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi, dan akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas yang merupakan salah satu ciri dari terapan *good governance* bukan hanya sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif (Mardiasmo, 2002).

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi 3 (tiga) tujuan yaitu (Mardiasmo, 2002: 121) :

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

Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja, yaitu untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan (Nordiawan, 2010:157).

Menurut Nordiawan (2010:158), 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.

Berikut tujuan penilaian kinerja di sektor publik (Mahmudi, 2007 dalam Halim, 2007:158).

1) Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi

Penilaian kinerja pada organisasi sektor publik digunakan untuk mengetahui tingkat ketercapaian tujuan dan juga menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.

2) Menyediakan sarana pembelajaran pegawai

Pengukuran kinerja merupakan sarana untuk pembelajaran pegawai tentang cara mereka seharusnya bertindak, serta memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, *skill*, atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik.

3) Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya

Saat ini, kinerja harus lebih baik dari kinerja sebelumnya, dan kinerja mendatang harus lebih baik daripada sekarang.

4) Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan

Pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*). Organisasi yang berkinerja tinggi berusaha menciptakan sistem *reward*, insentif, dan gaji yang memiliki hubungan yang jelas dengan *knowledge*, *skill*, dan kontribusi individu terhadap kinerja organisasi.

5) Memotivasi pegawai

Dengan pengukuran kinerja yang dihubungkan dengan manajemen kompensasi, pegawai yang berkinerja tinggi akan memperoleh *reward*.

6) Menciptakan 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.

Semakin meningkatnya kegiatan pembangunan di daerah, semakin besar pula kebutuhan akan dana yang harus dihimpun oleh Pemerintah Daerah, kebutuhan dana tersebut tidak dapat sepenuhnya disediakan oleh dana yang bersumber dari pemerintah daerah sendiri (Hirawan, 1990: 26). Dengan demikian maka perlu mengetahui apakah suatu daerah itu mampu untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka kita harus mengetahui keadaan kemampuan keuangan daerah.

Ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri (Syamsi, 1986: 99).

1) Kemampuan struktural organisasinya.

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

2) Kemampuan aparatur Pemerintah Daerah

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

3) Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat

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

4) Kemampuan keuangan daerah

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

Dalam instansi pemerintahan pengukuran kinerja tidak dapat diukur dengan rasio-rasio yang biasa di dapatkan dari sebuah laporan keuangan dalam suatu perusahaan seperti, *Return Of Investment*. Hal ini disebabkan karena sebenarnya dalam kinerja pemerintah tidak ada “*Net Profit*”. Kewajiban pemerintah untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok-kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah.

Pelaporan keuangan pemerintah pada umumnya hanya menekankan pada pertanggungjawaban apakah sumber yang diperoleh sudah digunakan sesuai dengan anggaran atau perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pelaporan keuangan yang ada hanya memaparkan informasi yang berkaitan dengan sumber pendapatan pemerintah, bagaimana penggunaannya dan posisi pemerintah saat itu.

b. Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Analisis keuangan menurut Halim (2001) merupakan sebuah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Sedangkan pada pasal 4 PP Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.

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 pemda dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007:231).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat

diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk melihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD adalah :

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

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2002:126).

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoretis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah

yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan meskipun terdapat perbedaan kaidah pengakuntansiannya dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Mardiasmo, 2002: 169). Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2002:128), yaitu rasio kemandirian keuangan (otonomi fiskal), rasio efektivitas terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, rasio pertumbuhan (analisis *shift*), rasio proporsi pendapatan dan belanja daerah (analisis *share*).

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (Otonomi Fiskal)

Rasio kemandirian keuangan daerah (selanjutnya disebut “Rasio KKD”) 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, yang dapat diformulasikan (Halim, 2002:128) sebagai berikut.

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

Berdasarkan formula di atas dapat diketahui bahwa rasio KKD menggambarkan sejauh mana ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio ini berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi) semakin rendah,

demikian pula sebaliknya. Rasio ini juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio ini berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari PAD.

Tabel 1
Tingkat Kemampuan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)
Rendah Sekali	0% - 25%
Rendah	25% - 50%
Sedang	50% - 75%
Tinggi	75% - 100%

Sumber: Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim 2002

2. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah Otonom

Rasio efektivitas keuangan daerah otonom (selanjutnya disebut “Rasio EKD”) menunjukkan kemampuan pemerintahan daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Halim, 2002:128).

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

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 100%. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Departemen Dalam Negeri dengan Kepmendagri No.690.900-327, Tahun 1996 mengategorikan kemampuan

efektivitas keuangan daerah otonom ke dalam lima tingkat efektivitas seperti terlihat pada Tabel 2

Ukuran Rasio Efektivitas Keuangan Pemerintah Daerah	
Kemampuan Keuangan	Rasio Efektivitas (%)
Sangat efektif	>100
Efektif	90-100
Cukup Efektif	80-90
Kurang Efektif	60-80
Tidak Efektif	0-60

Sumber: Kepmendagri No.690.900-327,1996

3. Trend Kemandirian Keuangan Daerah

Kecenderungan kemandirian keuangan daerah penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan kedua dimensi keuangan ini. Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi kemandirian keuangannya, tetapi dengan melihat *trend* positif dari dimensi kemandirian keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju kemandirian keuangan daerah yang ideal.

Amin (2000) menyatakan bahwa persentase *trend* digunakan apabila ingin melihat perkembangan suatu perusahaan. Dalam menghitung persentase digunakan salah satu tahun sebagai tahun dasar. Apabila suatu tahun dipilih sebagai tahun dasar, maka data dalam tahun tersebut dinyatakan dengan angka seratus, yang artinya 100% dan data sejenis dalam tahun berikutnya dinyatakan dalam angka persentase dari data tahun dasar.

Analisis *trend* kemandirian keuangan daerah digunakan untuk mengetahui arah perkembangan kemandirian keuangan daerah tersebut. Apabila persentase *trend* KKD lebih dari 100%, maka telah terjadi perkembangan KKD. Semakin

besar persentase *trend* KKD dari tahun ke tahun maka arah perkembangan kemandirian keuangan kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat semakin baik. Sebaliknya, bila persentase kurang dari 100% maka terjadi penurunan kemandirian keuangan kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat.

Dalam penelitian ini, tahun 2004 merupakan tahun dasar yang akan digunakan sebagai tahun dasar untuk melihat arah perkembangan KKD pada tahun berikutnya (tahun 2005 sampai dengan 2011). Dengan demikian, *trend* yang diperoleh nanti dapat diinterpretasikan sebagai arah perkembangan yang terjadi dengan diimplementasikannya reformasi otonomi dan keuangan daerah.

Dari penjelasan ini maka *trend* kemandirian keuangan daerah dapat diformulasikan sebagai berikut.

$$Trend\ KKD = \frac{KKD\ pada\ to + 1}{KKD\ pada\ to}$$

4. Trend Efektivitas Keuangan Daerah

Efektivitas keuangan daerah penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan dimensi efektivitas keuangan daerah. Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi efektivitas keuangannya, tetapi dengan melihat *trend* positif dari kedua dimensi keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju efektivitas keuangan daerah yang ideal.

Amin (2000) menyatakan bahwa persentase *trend* digunakan apabila ingin melihat perkembangan suatu perusahaan. Dalam menghitung persentase digunakan salah satu tahun sebagai tahun dasar. Apabila suatu tahun dipilih

sebagai tahun dasar, maka data dalam tahun tersebut dinyatakan dengan angka seratus, yang artinya 100% dan data sejenis dalam tahun berikutnya dinyatakan dalam angka persentase dari data tahun dasar.

Analisis *trend* efektivitas keuangan daerah digunakan untuk mengetahui arah perkembangan efektivitas keuangan daerah tersebut. Apabila persentase *trend* EKD lebih dari 100%, maka telah terjadi perkembangan EKD. Semakin besar persentase *trend* EKD dari tahun ke tahun maka arah perkembangan efektivitas keuangan daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat semakin baik. Sebaliknya, bila persentase kurang dari 100% maka terjadi penurunan efektivitas keuangan daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat.

Dalam penelitian ini, tahun 2004 merupakan tahun dasar yang akan digunakan sebagai tahun dasar untuk melihat arah perkembangan EKD pada tahun berikutnya (tahun 2005 sampai dengan 2011). Dengan demikian, *trend* yang diperoleh nanti dapat diinterpretasikan sebagai arah perkembangan yang terjadi dengan diimplementasikannya reformasi otonomi dan keuangan daerah.

Dari penjelasan ini maka *trend* efektivitas keuangan daerah dapat diformulasikan sebagai berikut.

$$Trend\ EKD = \frac{EKD\ pada\ to + 1}{EKD\ pada\ to}$$

Hasil dari analisis rasio keuangan selanjutnya digunakan untuk (Halim, 2007:230):

- a. Menilai kemandirian daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.

- b. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- c. Mengukur sejauhmana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- e. Melihat pertumbuhan/perkembangan Perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang sama telah dilakukan sebelumnya oleh Dwirandra (2006).

Melakukan penelitian tentang efektivitas dan kemandirian keuangan daerah Otonom Kabupaten/Kota di Propinsi Bali tahun 2002-2006. Penelitian ini menggunakan analisis rasio efektivitas dan analisis rasio kemandirian sebagai alat kabupaten/kota di Bali dalam periode tersebut masuk dalam kategori keuangan yang cukup efektif. Rasio efektivitas keuangan berkisar dari 75,01% sampai dengan di atas 100%. Daerah otonom Kabupaten/Kota di Bali dalam periode dua tahun terakhir masuk dalam kategori kemandirian keuangan yang sedang (ratio Kemampuan Keuangan Daerah lebih dari 50% sampai dengan 75%) dan rendah (ratio Kemampuan Keuangan Daerah lebih dari 25% sampai dengan 50%).

Penelitian yang dilakukan oleh Ruslina (2003) disusun dalam sebuah skripsi yang berjudul “Analisis Rasio Keuangan APBD untuk Menilai Kinerja Pemerintah Daerah” studi kasus Kabupaten Maluku Tenggara. Penelitian ini

bertujuan untuk melihat perkembangan rasio kemandirian, rasio efektivitas dan rasio efisiensi pada Keuangan Daerah Kabupaten Maluku Tenggara. Ruslina mengemukakan bahwa tingkat kemandirian daerah Kabupaten Maluku Tenggara yang diukur melalui PAD, menunjukkan bahwa kemandirian daerah masih sangat jauh dari yang diharapkan. Rasio efektivitas pemungutan PAD Kabupaten Maluku Tenggara dari tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan tahun anggaran 2002 rata-rata 89,59 dengan peningkatan setiap tahunnya sebesar 7,22%. Dengan demikian pemungutan PAD di Kabupaten Maluku Tenggara cenderung tidak efektif karena kontribusi yang diberikan terhadap target yang ingin dicapai kurang dari 100%. Akan tetapi dari hasil analisis trend dengan metode *Least Square* terlihat adanya peningkatan rasio efektivitas dari tahun ke tahun yang menunjukkan kinerja pemerintah daerah yang semakin baik. Rasio efisiensi pemungutan PAD Kabupaten Maluku Tenggara selama lima tahun anggaran, menunjukkan bahwa pemungutan PAD Kabupaten Maluku Tenggara dari tahun ke tahun semakin efisien karena biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD semakin proporsional dengan realisasi PAD yang didapatkan. Hal ini menunjukkan kinerja pemerintah daerah yang semakin baik.

Suprapto (2006) melakukan penelitian yang berjudul analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam masa otonomi daerah tahun 2000-2004. Peneliti menggunakan rasio kemandirian, efektivitas dan efisiensi dalam mengukur Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sleman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat kemandirian Kabupaten Sleman sangat rendah dan belum mampu untuk melaksanakan otonomi keuangan daerah. Pada

rasio efektivitas Kabupaten Sleman menunjukkan kinerja pemerintah daerah yang baik, karena setiap tahunnya target PAD yang ingin dicapai selalu terealisasikan sesuai dengan yang telah ditargetkan bahkan untuk setiap tahunnya realisasi PAD yang diterima lebih dari target yang ditetapkan. Sedangkan PAD Kabupaten Sleman dari tahun ke tahun semakin efisien karena biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD semakin proporsional.

Simatupang (2007: 88) melakukan penelitian mengenai evaluasi APBD Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan dengan menggunakan indikator efektivitas, 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/kota non pemekaran.

Selanjutnya Diana (2008) melakukan penelitian mengenai analisis kinerja atas laporan keuangan pemerintah propinsi se-Sumatera Bagian Selatan dengan indikator kemandirian keuangan daerah, efektivitas, 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 Pemerintah daerah 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.

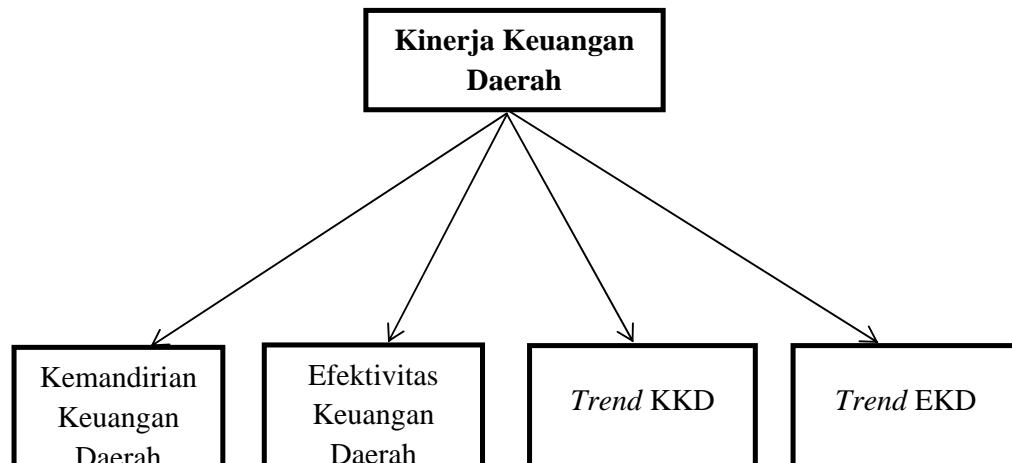
C. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual ini dimaksudkan sebagai konsep untuk menjelaskan, mengungkapkan dan menentukan persepsi keterkaitan antara variabel yang diteliti berdasarkan teori yang telah dikemukakan dan rumusan masalah. Keterpautan maupun hubungan antara variabel yang diteliti diuraikan dengan berpijak pada kajian teori.

Keuangan daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan kemasyarakatan di daerah, oleh karena itu keuangan daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah secara umum terdiri dari tingkat kemandirian keuangan daerah, tingkat efektivitas keuangan daerah dan tingkat efisiensi keuangan daerah. Pada penelitian ini akan dilakukan analisis kinerja keuangan pada

Pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari indikator kemandirian, efektivitas, trend kemandirian, dan trend efektivitas keuangan daerah. Selanjutnya akan dilihat perubahan kinerja keuangan pada pemerintahan Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Barat, apakah semakin meningkat, menurun, stabil atau berfluktuasi.

Untuk lebih jelasnya akan penelitian ini, maka uraian di atas dapat diperlihatkan pada gambar berikut :



Gambar 1. Kerangka Konseptual

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya maka dapat disimpulkan rasio kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota Se Sumatera Barat pada periode anggaran 2004 sampai dengan 2011 adalah sebagai berikut.

1. Kemandirian keuangan daerah pada kabupaten dan kota di Propinsi Sumatera Barat, secara rata-rata berada pada rasio 7,3% untuk tahun 2004, 7,5% untuk tahun 2005, serta menurun menjadi 5,9% di tahun 2006, 5,6% untuk tahun 2007, dan semakin menurun di tahun 2008 menjadi 4,9%. Kemudian meningkat lagi menjadi 5,7% di tahun 2009, 7,3% untuk tahun 2010, dan 7,6% untuk tahun 2011. Secara rata-rata dari tahun 2004-2011 kemandirian keuangan daerah berada pada kecendrungan 6,5% yang menandakan pada kategori rendah sekali, karena berada pada rasio 0%-25%. Hal ini menunjukan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi) masih sangat tinggi.
2. Efektivitas Pendapatan Asli Daerah pada kabupaten dan kota di Propinsi Sumatera Barat, berada pada rasio 107,1% untuk tahun 2004, 102,04% untuk tahun 2005, dan meningkat menjadi 121,7% di tahun 2006, 122,3% untuk tahun 2007, dan menurun menjadi 119,8% di tahun 2008, semakin menurun di tahun 2009 menjadi 103,9%, di tahun 2010 menjadi 95,5%, dan meningkat

menjadi 111,1% di tahun 2011. Secara rata-rata dari tahun 2004-2011 berada pada kecendrungan sebesar 109,8% yang menandakan berada pada kategori sangat efektif.

3. *Trend* kemandirian keuangan daerah pada kabupaten dan kota di Propinsi Sumatra Barat, secara rata-rata berada pada persentase 107,1% untuk tahun 2005, serta menurun menjadi 88,4% di tahun 2006, 84,4% untuk tahun 2007, dan semakin menurun di tahun 2008 menjadi 75,7%. Kemudian meningkat lagi menjadi 86,5% di tahun 2009, 108,9% untuk tahun 2010, dan 116,0% untuk tahun 2011. Secara rata-rata dari tahun 2005-2011 *trend* kemandirian keuangan daerah berada pada kecendrungan 95,3% yang menandakan cenderung menurun, karena persentase kurang dari 100% .
4. *Trend* efektivitas keuangan daerah pada kabupaten dan kota di Propinsi Sumatra Barat, secara rata-rata berada pada persentase 103,3% untuk tahun 2005, 129,1% di tahun 2006, 129,7% untuk tahun 2007, 125,5% di tahun 2008, 109,6% di tahun 2009. Kemudian menurun di tahun 2010 menjadi 97,7%, dan meningkat lagi tahun 2011 menjadi 118,7%. Secara rata-rata dari tahun 2005-2011 *trend* efektivitas keuangan daerah berada pada kecendrungan 116,2% , yang menandakan cenderung naik, karena persentase lebih dari 100% .

B. Keterbatasan Penelitian

Meskipun peneliti telah berusaha merancang dan mengembangkan penelitian sedemikian rupa, namun masih terdapat beberapa keterbatasan dalam penelitian ini yang masih perlu revisi untuk selanjutnya antara lain :

1. Penelitian ini dilakukan hanya pada pemerintah Kabupaten dan Kota Se Sumatera Barat, jadi belum terlihat secara menyeluruh kinerja keuangan pemerintah daerah secara luas.
2. Penelitian ini masih terbatas pada alat pengukuran/rasio dari satu sumber saja, untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan perluasan alat pengukuran/rasio lainnya sebagai alat analisis kinerja keuangan pemerintah daerah.

C. Saran

Saran yang perlu diberikan adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah daerah, sebaiknya dalam menyusun dan merealiasasikan APBD perlu memperhatikan rasio-rasio keuangan untuk periode berikutnya sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah, salah satunya melalui optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Bagi Peneliti selanjutnya, dapat melakukan perluasan tempat dan waktu penelitian, serta dengan menggunakan alat pengukuran/rasio lainnya sebagai alat analisis kinerja keuangan pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A.A.N.B. Dwirandra. 2006. *Efektivitas dan Kemandirian Keuangan Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Propinsi Bali Tahun 2002-2006 (Skripsi)*. Universitas Udayana Bali.

Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Edisi pertama. Yogyakarta: BPFE,UGM

_____. 2006. *Akuntansi Sektor Publik:Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.

Halim, Abdul. 2001. *Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.

_____.2002. *BungaRampai: Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

_____. 2007. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta.Salemba Empat.

Kaho, YosefRiwu. 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta. PT.Bina Aksara.

Kuncoro, Mudrajat. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta.Erlangga.

Mahmudi. 2007. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Pencetakan Sekolah Tinggi Ilmu manajemen YKPN.

Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta

Nadeak, Rusliana. 2003. *Analisis Rasio Keuangan Pada APBD untuk Menilai Kinerja Pemerintah Daerah. Skripsi*. Jurusan akuntansi, FE, Universitas sanata Dharma.

Nordiawan, Deddi. 2010. *Akuntansi sektor Publik Edisi 2*.Jakarta : Salemba Empat.

Simatupang, Paula. *Studi Komparasi Evaluasi APBD Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan*. Tesis Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya, Palembang.

Suwarno. 2007. *Analisis Kemampuan Keuangan Pemerintah daerah dengan Finansial Rasio terhadap Neraca Pemerintah Daerah*. Materi Orasi Ilmiah untuk Pengukuhan Widyaaiswara Utama Badan Pendidikan dan