

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan wewenang dan hak suatu daerah untuk ikut berperan penting dalam mengelola serta mengatur pemerintahan itu sendiri maupun berbagai kepentingan yang berhubungan dengan masyarakat sekitar sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perkumpulan masyarakat yang sah, dengan batasan wilayah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengontrol kepentingan departemen pemerintah dan masyarakat lokal mereka sendiri disebut sebagai daerah otonom (Rosyidah *et al.*, 2016).

Menurut Mustarim *et al.*, (2019) Otonomi daerah merupakan tanggungjawab daerah otonom sebagai pihak yang memiliki hak serta wewenang dalam mengendalikan urusan daerahnya sendiri. Urusan daerah pribadi adalah hubungan yang muncul karena adanya prakarsa suatu daerah dan didanai dari pendapatan asli daerah yang bersangkutan. Otonomi daerah dikatakan sukses apabila daerah dapat mengelola dan mengendalikan rumah tangganya, kesuksesan dalam melaksanakan otonomi daerah dapat diukur dengan berpedoman pada hal-hal berikut :

a. Kemampuan Struktural organisasi

Struktur organisasi pemerintahan harus mampu menampung semua tugas yang membebani dan yang perlu dipertanggungjawabkan, jumlah dan

keragaman unit yang memadai, menggambarkan kebutuhan, bantuan dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang jelas.

b. Kemampuan Aparat Pemerintah Daerah

Bertugas sebagai pengatur dan pengurus rumah tangga dibutuhkan kemampuan, serta kejujuran, moralitas, profesionalisme dan disiplin yang saling mendukung dalam pencapaian tujuan yang diharapkan di daerah.

c. Kemampuan Mendorong Partisipasi Dari Masyarakat

Motivasi dari pemerintah daerah sangat dibutuhkan masyarakat agar mereka mempunyai ketertarikan untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan daerah.

d. Kemampuan Keuangan Daerah

Pemerintah harus bisa mendanai program-program pemerintahan, pembangunan, dan kegiatan masyarakat secara umum sebagai bentuk penyelenggaraan, pengaturan dan pengelolaan rumah tangga daerah pribadi. Sumber pendanaan dapat diperoleh dari PAD atau transfer dari dana pusat.

Menurut Sijabat *et al.*, (2012) tujuan terpenting dari adanya pelaksanaan otonomi daerah yaitu demi terlaksananya kesejahteraan dan layanan yang baik, membangun kehidupan yang demokratis, berkeadilan dan pemerataan, serta menjaga hubungan yang seimbang antara pusat dan daerah yang bertujuan untuk menjaga persatuan. Tujuan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 yaitu: meningkatkan pelayanan masyarakat dengan baik; mengembangkan kehidupan berdemokrasi; keadilan nasional; klasifikasi

wilayah regional; menjaga hubungan yang seimbang antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka mewujudkan keutuhan Negara Indonesia; memotivasi dalam pemberdayaan masyarakat; membina kewirausahaan dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Kesuksesan daerah otonom terlihat melalui beberapa faktor yang mempengaruhinya antara lain: faktor manusia, finansial, alat dan faktor organisasi serta manajerial (Akmalia, 2017).

2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Elsy (2016) Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan tanggungjawab daerah sebagai pihak yang berhak serta berwenang dalam mengatur upaya operasional daerah yang dapat diukur dari berbagai kegiatan yang dilakukan seperti perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan (Effendi, 2019). Peraturan Nomor 58 Tahun 2005 menyatakan bahwa Pengelolaan keuangan daerah adalah perwujudan dari adanya hak serta wewenang daerah sebagai suatu usaha dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang berkaitan dengan kewajiban daerah dalam lingkup APBD (Djpk, 2020). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006, Keuangan daerah keseluruhan dari hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu yang berkaitan dengan hak dan kewajiban daerah sebagai bentuk usaha dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

Tercapainya penerapan desentralisasi fiskal yang efektif dan efisien bergantung pada pengelolaan keuangan daerah. Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Pengelolaan keuangan daerah akan dilakukan konsolidasi oleh PPKD dengan cara setiap satuan kerja di daerah wajib menyerahkan laporan kondisi keuangan daerahnya dan hal tersebut tidak lagi berdasarkan SETDA Kabupaten/Kota. Pengelolaan keuangan daerah diselenggarakan dengan sistem yang terarah yang diterapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diatur dalam peraturan daerah setiap tahun, tujuan terpenting dari adanya pengelolaan keuangan yaitu agar mampu memberikan layanan kepada masyarakat di setiap daerah yang menjadi klien dari pemerintah daerah itu sendiri (Mendagri, 2020).

Setiap bagian dari pemerintahan memiliki tanggung jawab yang besar untuk melayani seluruh masyarakat agar bisa mewujudkan tujuan dari pengelolaan keuangan daerah. Sebagai *public service* dalam menjalankan fungsinya tanggapan dari pemerintah terhadap pelayanan masyarakat adalah faktor penting dalam memberikan arahan yang jelas, dan semakin baik tanggapan pejabat publik maka semakin baik pula penyelenggaraan pemerintahan (Santoso, 2011).

2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Sijabat *et al.*, (2012), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu perencanaan keuangan untuk menjalankan berbagai aktivitas dalam waktu tertentu, hal tersebut terjadi disaat DPR/DPRD memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah agar dapat membiayai

kebutuhan daerah otonom dengan mengandalkan rancangan APBD untuk menutupi kekurangan biaya. Besaran pendapatan dan belanja dapat diukur dengan pendapatan dan belanja daerah sebagai alat ukur, serta digunakan untuk mengukur perencanaan pembangunan, pengambilan keputusan, serta alat bagi badan pengatur manajemen pengeluaran di masa depan. Struktur APBD sebagai pedoman pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 merupakan satu kesatuan yang meliputi tiga komponen sebagai berikut :

2.3.1 Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah merupakan penambah kekayaan bersih daerah sekaligus diakui sebagai hak dari pemerintah daerah. Pendapatan daerah merupakan bagian dari hak daerah dan segala pendapatan yang dihasilkan oleh daerah tidak diwajibkan untuk dibayar kembali pada waktu tertentu, nantinya pendapatan daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan berapa banyak pengeluaran yang dibelanjakan, pengambilan keputusan dan rencana pengembangan, alat untuk memotivasi karyawan dan sumber untuk mengevaluasi kinerja serta mengkoordinir segala kegiatan dari setiap unit kerja, dan pemberdayaan di masa depan (Sijabat *et al.*, 2012).

Sesuai UU.No 34 tahun 2004 pendapatan daerah dalam mendanai aktivitas daerah terdiri dari pendapatan daerah, belanja dan pembiayaan, sebagai berikut :

- a. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta bagian PAD legal lainnya. Bagian dari PAD yang legal lainnya seperti: keuntungan dari penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, misalnya penjualan aset kendaraan dan lainnya; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah dan valuta asing; serta komisi, potongan harga, atau pengembalian lain sebagai hasil dari berbagai penjualan regional dan akuisisi barang dan jasa.
- b. Dana Perimbangan, terdiri dari: Dana bagi hasil pajak beserta sumber daya alam seperti: Pajak Bumi dan Bangunan, Pembebasan Tanah dan Hak Guna Bangunan, Sumber Daya Alam, Kehutanan, Perikanan, Pertambangan Gas Bumi, dan lainnya; dana alokasi umum; dana alokasi khusus.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah seperti: pendapatan hibah, dan dana darurat.

2.3.2 Belanja Daerah

Berdasarkan UU.No 33 Tahun 2004, Belanja daerah adalah segala bentuk kewajiban daerah yang digunakan sebagai pengurang nilai kekayaan bersih pada tahun anggaran tertentu. Prinsip pengelolaan belanja daerah yang cerdas, konsisten dan *sustainable* perlu diterapkan sebagai bentuk upaya untuk mewujudkan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien dan ekonomis. Belanja daerah yang termasuk dalam

APBD adalah kewajiban daerah yang tidak dibayarkan oleh daerah dalam satu tahun anggaran dan segala bentuk pengeluaran dari rekening kas daerah yang dapat mengurangi nilai tunai dana yang bersangkutan. Belanja Daerah menjadi wewenang Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam mendanai penyelenggaraan kegiatan daerah yang terdiri dari kegiatan wajib dan pilihan di wilayah tertentu dengan melibatkan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan (Djpk, 2020).

Pelaksanaan fungsi dan tugas setiap satuan layanan daerah serta pemenuhan anggaran yang dibutuhkan sesuai kepentingan daerah memerlukan kebijakan belanja daerah secara umum untuk mendukung pelaksanaannya. Prediksi pembagian tanggung jawab daerah yang dibagi secara seimbang untuk dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi, terutama dalam penyediaan layanan publik yang merupakan definisi dari belanja daerah. Pelaksanaan APBD dilakukan secara efisien dan efektif serta harus dapat menetapkan target kinerja karena hal tersebut dapat menjadi suatu masalah yang secara langsung dapat mempengaruhi perekonomian daerah (Santoso, 2011).

Belanja daerah berpedoman pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, yang mengatur tentang urusan daerah, organisasi, program, kegiatan, benda, jenis, kelompok dan rincian objek belanja. Belanja diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Belanja tidak langsung yang terdiri dari belanja pegawai, bunga subsidi, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.
- b. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

2.3.3 Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah adalah pengeluaran yang dikumpulkan pada tahun anggaran tertentu atau segala bentuk pendapatan yang wajib dibayar kembali. Pembiayaan daerah biasanya dapat digunakan untuk menutupi kekurangan kas atau juga bisa dimanfaatkan jika mengalami kelebihan anggaran. Pembiayaan daerah timbul dari pendapatan hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan, pembayaran cadangan, penerimaan pinjaman, atau piutang serta sisa perhitungan anggaran tahun sebelumnya (Santoso, 2011).

Selisih antara penerimaan pendanaan dalam periode tertentu dicatat dalam akun pembiayaan bersih. Pembiayaan daerah diklasifikasikan menjadi dua, sebagai berikut (Sijabat *et al.*, 2012) :

- a. Penerimaan pembiayaan termasuk penggunaan silpa tahun sebelumnya; pembayaran cadangan; hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; pinjaman dalam negeri kepada pemerintah pusat dan daerah lainnya; pinjaman dalam negeri kepada bank dan lembaga keuangan non bank; pinjaman dalam negeri lainnya; serta

pembayaran kembali pinjaman kepada perusahaan negara dan daerah lainnya.

- b. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan; partisipasi modal pemerintah; pembayaran pokok pinjaman dalam negeri kepada pemerintah daerah, bank dan lembaga keuangan non bank; pembayaran pokok pinjaman dalam negeri-obligasi pemerintah pusat dan lainnya; memberikan pinjaman kepada perusahaan negara, daerah, dan daerah lainnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dikendalikan pemerintah merupakan pernyataan kinerja yang diharapkan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu dan disediakan secara finansial (Nanda, 2016). Proses penganggaran yang harus didasarkan pada kepentingan lembaga publik, proses penganggaran pemerintah tidak hanya terlihat dari sisi ekonomi, namun terlihat dari sisi sosial politik organisasi kemasyarakatan yang terus berkembang sangat luas. Aspek perencanaan, pengelolaan serta transportasi dan akuntabilitas umum wajib diselesaikan dalam menyusun anggaran pemerintah (Sijabat *et al.*, 2012).

Anggaran pendapatan dan belanja nasional maupun daerah memiliki posisi penting dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah. Anggaran negara atau daerah memiliki beberapa fungsi, sebagai berikut (Yuliastati, 2015) :

- a. Fungsi petunjuk atau kepemimpinan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah untuk jangka waktu tertentu.
- b. Fungsi pengawasan masyarakat atas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dengan persetujuan DPR/DPRD sebelum anggaran dilaksanakan untuk kegiatan tertentu.
- c. Fungsi pengawasan masyarakat pada kemampuan pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan dari pemerintah daerah kepada DPR/DPRD dalam menjawab kebutuhan masyarakat luas.

2.4 Laporan Keuangan Pemerintah

PP Nomor 71 Tahun 2010 mengenai Standar Akuntansi Pemerintah, Pelaporan keuangan pemerintah meliputi Laporan Pelaksanaan Anggaran, Laporan Keuangan dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan Pelaksanaan Anggaran meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL). Laporan keuangan termasuk neraca, laporan operasi, laporan fluktuasi ekuitas dan laporan arus kas. Catatan atas laporan keuangan adalah laporan yang menjelaskan lebih mendalam tentang berbagai hal yang dilaporkan. Pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan serta laporan pelaksanaan anggaran tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan anggaran dan laporan keuangan (Pilat & Morasa, 2017).

Tujuan umum laporan keuangan adalah untuk menampilkan hasil kinerja keuangan yang dapat digunakan sebagai bahan evaluasi serta pembuatan keputusan pengalokasian sumber daya. Secara khusus tujuan adanya pelaporan keuangan pemerintah yaitu untuk memberikan berbagai informasi yang dapat

digunakan untuk pengambilan keputusan dan memberikan gambaran atas tanggung jawab pemerintah dalam melaporkan sumber daya yang dikelola.

Tujuannya dirinci sebagai berikut (Zuhri & Soleh, 2014) :

- a. Memberikan berbagai informasi tentang lokasi sumber daya ekonomi, kewajiban dan lembaga pendanaan pemerintah.
- b. Memberikan berbagai informasi tentang alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi.
- c. Memberikan berbagai informasi tentang pemenuhan realisasi anggaran.
- d. Memberikan berbagai informasi tentang bagaimana kegiatan dan pengelolaan pendanaan dilaporkan.
- e. Memberikan berbagai informasi tentang cara pelaporan dalam mendanai aktivitas dan mencukupi kebutuhan kas.
- f. Memberikan berbagai informasi tentang potensi yang perlu untuk dikembangkan.
- g. Memberikan berbagai informasi yang akan membantu dalam menilai kemampuan pemerintah untuk membiayai kegiatannya.

Laporan keuangan yang disampaikan pemerintah akan memberikan berbagai informasi yang tidak memenuhi persyaratan bagi pengguna yang bersangkutan. Informasi surplus dan defisit sangat penting karena ketika mendanai pendapatan tercantum penerimaan pinjaman. Permasalahan menjadi serius ketika informasi mengenai laporan kinerja tidak disajikan oleh pemerintah. Hutang luar negeri yang besar selama ini merupakan contoh kesalahan kebijakan masa lalu yang tidak memperhitungkan surplus/defisit

anggaran. Informasi surplus dan defisit sangat penting dalam upaya membebaskan bangsa dari hutang dan meningkatkan kemandirian (Zuhri & Soleh, 2014).

Memberikan informasi keuangan kepada pemangku kepentingan sebagai dasar pengambilan keputusan merupakan fungsi utama pelaporan keuangan pemerintah daerah. Pemahaman tentang akuntansi yang jelas sangat dibutuhkan bagi seorang pengguna laporan keuangan, mereka akan menggunakan informasi keuangan dalam pengambilan keputusan yang dapat membantu mengatasi kesalahpahaman dan menginterpretasikan laporan keuangan, diperlukan adanya analisis laporan keuangan. Menganalisis laporan keuangan artinya mencari secara rinci mengenai informasi yang terdapat didalam laporan keuangan. Penyusunan laporan keuangan, konsep, karakteristik laporan keuangan, teknik analisis, sektor, sifat usaha dan kondisi lingkungan ekonomi domestik dan internasional, untuk melakukan hal tersebut pemerintah memerlukan analisis laporan keuangan (Chasanah & Panjawa, 2020).

2.5 Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja keuangan adalah posisi untuk mencapai tujuan kegiatan fiskal pemerintah daerah yang dapat dinilai melalui hasil dari akuntabilitas implementasi APBD dan dapat diukur melalui indikator keuangan (Sijabat *et al.*, 2012). Sistem pengukuran kinerja sektor publik menurut Ningtias *et al.*, (2016) sistem yang digunakan untuk membantu manajer publik dalam memberikan penilaian atas perolehan strategi menggunakan alat ukur

keuangan dan non keuangan. Tujuan yang mendasar dari pengukuran kinerja sektor publik yaitu (Zuhri & Soleh, 2014) :

- a. Membantu memulihkan kinerja pemerintah kedepannya.
- b. Membantu dalam pengalokasian sumber daya serta pengambilan suatu keputusan.
- c. Merealisasikan pertanggungjawaban publik serta memulihkan komunikasi suatu lembaga.

Manfaat dari pengukuran kinerja bagi suatu lembaga yaitu: memberikan suatu informasi ukuran yang sudah dipergunakan dalam memberikan penilaian kinerja manajemen agar mudah dipahami; memberikan arahan dalam mencapai target kinerja yang sudah ditentukan; mengobservasi dan mengevaluasi kinerja melalui perbandingan rencana kerja dan implementasinya; membantu menyampaikan serta mencari solusi atas permasalahan yang terjadi; memberikan pemahaman bagaimana proses aktivitas instansi pemerintah; membuktikan bahwa dalam mengambil keputusan dilakukan secara rasional (Zuhri & Soleh, 2014). Analisis kinerja diukur menggunakan analisis rasio Efektivitas, Efisiensi, Kebutuhan Fiskal, Indeks Kemampuan Rutin, *Share and Growth* dan Indeks Kemampuan Keuangan yang dijelaskan lebih rinci sebagai berikut :

2.5.1 Efektivitas

Efektivitas pemerintah daerah dikatakan berhasil jika tujuan pemerintah daerah terpenuhi sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, efektif

adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan berdasarkan target yang telah ditentukan, yaitu dengan melakukan perbandingan antara keluaran dengan target yang diharapkan (Mendagri, 2020). Efektifitas menurut Pekei, (2016) adalah mengukur hubungan antara keluaran dan tujuan, atau seberapa banyak keluaran, prosedur, dan kebijakan organisasi yang ada. Menurut Mardiasmo, (2017) Efektivitas merupakan ukuran sukses atau tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi, pencapaian tujuan berarti organisasi tersebut beroperasi secara efektif. Hal tersebut dapat diukur dengan melihat bahwa hasil yang diperoleh untuk organisasi lebih besar dari tujuannya, manajemen organisasi akan lebih efektif. Konsep dari suatu efektivitas merupakan sebuah pernyataan yang bersifat keseluruhan mengenai sampai dimana suatu organisasi dalam mencapai tujuannya.

Kesimpulan dari beberapa pengertian yang telah dikemukakan menyatakan bahwa efektivitas merupakan selisih atau perbandingan antara pencapaian tujuan dengan output yang dihasilkan, sehingga untuk dapat mengetahui tingkat efektivitas manajemen keuangan dapat diukur dengan membandingkan realisasi penerimaan dengan target (Pekei, 2016).

Nilai efektivitas dihasilkan dari perbandingan antara realisasi penerimaan dengan target yang ditetapkan. Berdasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No.690.900.327 Tahun 1994

mengenai Panduan Penilaian serta Kinerja Keuangan yang dijelaskan dalam tabel berikut :

Tabel II.1 Kriteria Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
100% keatas	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
Dibawah 60%	Tidak Efektif

Sumber : (Pekei, 2016)

Berdasarkan rumus tersebut, penilaian kinerja dinyatakan paling efektif jika hasil perhitungan di atas 100 persen.

2.5.2 Efisiensi

Kewenangan yang diberikan kepada daerah diharapkan mampu memberikan terobosan dalam meningkatkan efektifitas, efisiensi serta akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Sebagai daerah otonom, suatu daerah diwajibkan untuk bisa menemukan berbagai solusi untuk mendapatkan sumber pendanaan dalam upaya pembangunan yang sesuai prospeknya dan mendapat dukungan baik dari pemerintah maupun dana dari masyarakat sesuai dengan yang ditetapkan. Menurut Lubis, (2011) efisiensi merupakan proses sumber daya yang dibutuhkan organisasi untuk menghasilkan keluaran. Efisiensi menurut Sedarmayanti, (2014) “suatu ukuran penggunaan sumber daya dalam suatu proses, apabila penggunaan sumber daya lebih efisien maka pengelolaan keuangan dapat dikatakan efisien”.

Sedangkan menurut Pekei, (2016) efisiensi adalah suatu keterkaitan antara output dan input. Efisiensi merupakan suatu ukuran

dalam penggunaan barang dan jasa yang digunakan untuk mencapai hasil/keluaran yang diharapkan. Efisiensi mengandung beberapa definisi sebagai berikut :

- a. Efisiensi bisnis swasta, dijelaskan dengan menggunakan konsep output dan input adalah antara rasio output dan input;
- b. Efisiensi sektor pelayanan masyarakat, merupakan pengorbanan yang dilakukan dengan seminimal mungkin untuk melaksanakan suatu kegiatan dengan baik;
- c. Kegiatan ataupun aktivitas yang telah dilakukan secara efisien akan ditandai dengan pelaksanaan sesuai harapan dengan biaya yang rendah dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Ada berbagai cara untuk dapat meningkatkan efisiensi yakni dengan melakukan peningkatan pada input dan hasil yang setara, ataupun dengan meningkatkan output dalam jumlah yang besar dengan kenaikan output yang proporsional, atau melakukan penurunan input dengan proporsi yang lebih besar serta menurunkan suatu output secara proporsional. Kesimpulan dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan bahwa efisiensi merupakan perbandingan realisasi pengeluaran daerah dan penerimaan daerah (Pekei, 2016).

Nilai efisiensi dapat diperoleh dari perbandingan realisasi pengeluaran daerah dan penerimaan daerah. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.690.900.327 Tahun 1994 mengenai Panduan Penilaian serta Kinerja Keuangan yang dijelaskan dalam tabel berikut :

Tabel II.2 Kriteria Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
100% keatas	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% - 90%	Cukup Efisien
60% - 80%	Efisien
Dibawah 60%	Sangat Efisien

Sumber : (Pekei, 2016)

2.5.3 Kebutuhan Fiskal

Kebutuhan Fiskal digunakan untuk menganalisis atau mengukur dana yang diperlukan suatu daerah untuk menjalankan fungsi layanan dasar dan komprehensif. Kebutuhan Fiskal maksimum berarti indeks dianalisis dengan hasil yang lebih tinggi. Pengukuran tersebut dapat dianalisis dengan menghitung rata-rata standar fiskal se provinsi dengan membandingkan jumlah belanja normal per kapita dengan jumlah kabupaten/kota. Kemudian melakukan perhitungan untuk mencari Indeks Pelayanan Publik per kapita (IPPP) setiap pemerintah Kabupaten/Kota dengan membandingkan pengeluaran aktual perkapita dengan standar kebutuhan fiskal. Hasil dari perhitungan IPPP apabila tinggi, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar pula. Hal tersebut mengindikasikan semakin meningkatnya pengeluaran suatu daerah dalam memberikan pelayanan yang mendasar dan menyeluruh. Suatu peningkatan pengeluaran yang terus meningkat dan tidak sebanding dengan penerimaan akan mengakibatkan ketimpangan dan berpengaruh terhadap kinerja (Chodariyanti, 2015).

2.5.4 Indeks Kemampuan Rutin (IKR)

Indeks Kemampuan Rutin digunakan untuk mengukur kemampuan keuangan daerah yang berhubungan dengan fiskal daerah. IKR merupakan gambaran sejauh mana PAD mampu membiayai belanja rutin. Belanja rutin yang dimaksud berupa belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal serta pengeluaran rutin lainnya. IKR dirumuskan dengan membandingkan antara PAD dengan Belanja rutin (Putri, 2017). Tolak ukur untuk melihat sejauh mana kemampuan keuangan daerah berdasarkan proporsi Indeks Kemampuan Rutin suatu daerah dapat dilihat pada tabel II.3 sebagai berikut :

Tabel II.3 Skala Interval Indeks Kemampuan Rutin

Indeks Kemampuan Rutin	Kemampuan Keuangan Daerah
00,00 - 20,00	Sangat Kurang
20,01 - 40,00	Kurang
40,01 - 60,00	Cukup
60,01 - 80,00	Baik
80,01 - 100	Sangat Baik

Sumber : Putri, (2017)

2.5.5 *Share and Growth*

Share and Growth menunjukkan seberapa besar peran pendapatan daerah dalam total belanja. *Share and Growth* juga mampu mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan serta melakukan peningkatan dalam mencapai kesuksesan dari satu periode ke periode berikutnya. *Share* merupakan rasio pendapatan asli daerah terhadap keseluruhan belanja daerah. Rasio ini digunakan untuk mengukur seberapa besar daerah mampu mendanai kegiatan rutin maupun pembangunan. Sedangkan *Growth* adalah tingkat pertumbuhan

dalam periode APBD tahun sebelumnya (Muhajirin, 2019). Hasil *Share and Growth* akan diklasifikasikan dengan menggunakan pemetaan kapasitas keuangan daerah berdasarkan metode kuadran.

Tabel II.4 Klasifikasi Status Kemampuan Keuangan

Kuadran	Kondisi
I	Kondisi yang menunjukkan bahwa idealnya, PAD memiliki peran penting dalam total belanja dan wilayah yang kemungkinan besar akan dikembangkan potensi lokalnya. Kondisi tersebut digambarkan dengan <i>Share</i> dan <i>Growth</i> yang tinggi.
II	Kondisi yang menunjukkan belum ideal, dalam artian meskipun PAD masih rendah, namun zona pertumbuhan potensial PAD memiliki peluang untuk berperan besar dalam total belanja. <i>Share</i> PAD rendah namun <i>Growth</i> tinggi.
III	Kondisi yang tidak ideal, peran PAD yang sudah besar dalam total belanja memiliki peluang yang kecil karena tingkat pertumbuhannya rendah. <i>Share</i> PAD tinggi, tetapi <i>Growth</i> rendah.
IV	Kondisi yang yang paling buruk, <i>Share</i> PAD yang rendah diikuti rendahnya potensi pengembangan lokal daerah. <i>Share</i> terhadap total pengeluaran rendah dan <i>Growth</i> juga rendah.

Sumber : Chasanah & Panjawa, (2020)

Kondisi ideal dapat dilihat dengan nilai *Share* yang tinggi dan *Growth* yang tinggi. *Share* dapat diukur dengan membandingkan antara PAD dengan Total belanja, sedangkan *Growth* dengan membandingkan antara PAD periode tahun yang bersangkutan dikurang PAD tahun sebelumnya dibagi dengan PAD periode tahun sebelumnya (Ningtias *et al.*, 2016).

2.5.6 Indeks Kemampuan Keuangan

Metode analisis dengan IKK adalah suatu metode yang menggunakan rata-rata perhitungan Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas dan Indeks *Share*. Nilai maksimum dan minimum setiap komponen ditentukan sebelumnya untuk menyusun ketiga

indeks. Kemudian untuk mencari Indeks Kemampuan Keuangan yaitu dengan mencari rata-rata dari Indeks *Growth*, Indeks Elastisitas, dan Indeks *Share* (Chasanah & Panjawa, 2020). Tolak ukur Indeks Kemampuan Keuangan dapat dilihat pada Tabel II.5 sebagai berikut :

Tabel II.5 Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Indeks Kemampuan Keuangan Daerah	Klasifikasi
0,00 – 0,33	Rendah
0,34 – 0,43	Sedang
0,41 – 1,00	Tinggi

Sumber : Chasanah & Panjawa, (2020)

2.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan upaya komparatif peneliti untuk mencari sumber inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya, serta penelitian sebelumnya akan sangat membantu penelitian dalam penempatan penelitian dan memperkuat penelitian. Pada bagian ini peneliti membuat daftar berbagai hasil dari penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan. Penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini sebagai berikut :

1. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Pilat & Morasa, (2017) menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah mempunyai tingkat kemandirian yang bersifat instruktif. Derajat desentralisasi fiskal selama lima tahun yakni pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang kecil sedangkan untuk tingkat efektivitas dan efisiensi terbilang efektif dan sangat efisien. Rasio keserasian belanja yang belum optimal yakni lebih kepada belanja tidak langsung. Kemampuan keuangan daerah Manado belum ideal

dikarenakan hasil *share* dan *growth* berada di posisi kuadran II, sedangkan untuk IKK tergolong tinggi karena adanya bantuan dari pemerintah pusat.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Farhani & Rosnidah, (2018) menunjukkan bahwa kemampuan keuangan berdasarkan rasio *share* dan *growth* dikatakan belum ideal karena berada pada kuadran II, sedangkan berdasarkan rasio IKK Kota Cirebon memiliki kemampuan keuangan yang tinggi. Kinerja keuangan kota Cirebon berdasarkan rasio kemandirian masih bersifat instruktif, untuk rasio DDF terlihat masih sangat bergantung pada pemerintah pusat, untuk tingkat efektivitas sangat efektif dan tingkat efisiensi sangat efisien, serta untuk rasio keserasian belanja lebih kepada belanja rutin dibandingkan belanja pembangunan.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Sijabat *et al.*, (2012) menunjukkan bahwa kemampuan keuangan kota Malang memberikan tren yang positif namun masih dalam klasifikasi tertinggal hal ini ditunjukkan dengan hasil rasio DOF sebesar 13,67 persen dan rasio IKR sebesar 18,01 persen. Kinerja kota Malang dari tahun 2008-2012 mengalami peningkatan yang signifikan karena mampu meningkatkan kinerjanya dari tahun ke tahun dan pendapatan yang diperoleh dari SILPA untuk tahun ini terus meningkat.
4. Penelitian yang dilakukan oleh Koesarieyanto & Ervina, (2015) menunjukkan bahwa kinerja keuangan Kabupaten Blitar untuk

tingkat kemandirian bersifat instruktif, untuk tingkat efektivitas bersifat sangat efektif sedangkan untuk tingkat efisiensi tetap sama yakni tidak efisien, untuk rasio aktivitas masih memprioritaskan belanja rutin dibandingkan belanja pembangunan. Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Blitar untuk rasio DDF mengalami peningkatan namun masih masuk kategori kurang mampu, untuk rasio IKR meningkat tetapi masih dalam kategori kurang.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Chasanah & Panjawa, (2020) menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Kota Magelang dikategorikan tinggi, sedangkan berdasarkan rasio *share* dan *growth* Kota Magelang berada di posisi kuadran III yakni belum juga optimal.
6. Penelitian yang dilakukan oleh Chodariyanti, (2015) menunjukkan Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal Kabupaten Lamongan untuk tingkat Kebutuhan Fiskal sangat tinggi dan berfluktuasi sehubungan dengan peningkatan anggaran antar kapasitas fiskal yang tergolong sangat baik.
7. Penelitian yang dilakukan oleh Purba & Mimba, (2019) menunjukkan bahwa Kabupaten Badung dan Gianyar berada pada kondisi yang ideal. FAI Kabupaten/Kota di Provinsi Bali tergolong memiliki kemampuan keuangan yang tinggi namun masih memiliki derajat kemandirian yang rendah. Pemetaan kemampuan keuangan dengan tingkat kemandirian diatas rata-rata dan tingkat

ketergantungan dibawah rata-rata adalah Kabupaten Badung, Gianyar, dan Denpasar.

8. Penelitian yang dilakukan oleh Septria & Heryanto, (2019) menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah Dharmasraya masih sangat rendah. Hal ini dikarenakan persentase DDF berada pada kondisi sangat buruk yaitu kurang dari 10 persen. Tingkat efektivitas bersifat efektif dan rasio aktivitas lebih dominan untuk pengeluaran tidak langsung.
9. Penelitian yang dilakukan oleh Febryan, (2011) menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah Kota Salatiga masih rendah yaitu rata-rata kontribusi terhadap TPD kurang dari 13 persen per tahun. Untuk kapasitas fiskal sebesar 12,81 persen, kebutuhan fiskal 13,86 persen, dan upaya fiskal 22,09 persen hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah Kota Salatiga masih bergantung pada transfer dana pusat dan masih perlu meningkatkan potensi PAD.

Tabel II.6 Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul	Perbedaan	Hasil
1.	Juddy Julian Pilat, Jenny Morasa (2017) Jurnal Accountability	"Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Manado Tahun Anggaran 2011-2015"	Rasio Indeks Kemampuan Rutin (IKR) dan Lokasi objek penelitian	Menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah mempunyai tingkat kemandirian yang bersifat instruktif. Derajat desentralisasi fiskal selama lima tahun yakni pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang kecil sedangkan untuk tingkat efektivitas

No.	Nama Peneliti	Judul	Perbedaan	Hasil
				<p>dan efisiensi terbilang efektif dan sangat efisien.</p> <p>Rasio keserasian belanja yang belum optimal yakni lebih kepada belanja tidak langsung.</p> <p>Kemampuan keuangan daerah Manado belum ideal dikarenakan hasil <i>share</i> dan <i>growth</i> berada di posisi kuadran II, sedangkan untuk IKK tergolong tinggi karena adanya bantuan dari pemerintah pusat.</p>
2.	Fajar Farhani, Ida Rosnidah(2018) Jurnal Ilmiah Administrasi	“Analisis Kemampuan Keuangan dan Kinerja Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”	Rasio Indeks Kemampuan Rutin (IKR) dan Lokasi objek penelitian	<p>Menunjukkan bahwa kemampuan keuangan berdasarkan rasio <i>share</i> dan <i>growth</i> dikatakan belum ideal karena berada pada kuadran II, sedangkan berdasarkan rasio IKK Kota Cirebon memiliki kemampuan keuangan yang tinggi. kinerja keuangan kota Cirebon berdasarkan rasio kemandirian masih bersifat instruktif, untuk rasio DDF terlihat masih sangat bergantung pada pemerintah pusat, untuk tingkat efektivitas sangat efektif dan tingkat efisiensi sangat efisien, serta untuk rasio keserasian belanja lebih kepada belanja rutin dari belanja pembangunan.</p>

No.	Nama Peneliti	Judul	Perbedaan	hasil
3.	Mentari Yosephen Sijabat, Choirul Saleh, Abdul Wachid (2012) Jurnal Administrasi Publik	“Analisis Kinerja Keuangan Serta Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”	Rasio efisiensi, share and growth dan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) dan Lokasi Objek Penelitian	Menunjukkan bahwa kemampuan keuangan kota Malang memberikan tren yang positif namun masih dalam kategori tertinggal hal ini ditunjukkan dengan hasil rasio DOF sebesar 13,67 persen dan rasio IKR sebesar 18,01 persen. Kinerja kota Malang dari tahun 2008-2012 mengalami peningkatan yang signifikan karena mampu meningkatkan kinerjanya dari tahun ke tahun dan pendapatan yang diperoleh dari SILPA untuk tahun ini terus meningkat.
4.	Lingar Dwi Ervina Koesriyanto (2015) Jurnal Revitalisasi Jurnal Ilmu Manajemen	“Analisis Kinerja Keuangan Serta Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Blitar Sebelum Dan Sesudah Diterapkannya Penganggaran Berbasis Kinerja”	Rasio share and Growth dan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK)	Menunjukkan bahwa kinerja keuangan Kabupaten Blitar untuk tingkat kemandirian bersifat instruktif, untuk tingkat efektivitas bersifat sangat efektif sedangkan untuk tingkat efisiensi tetap sama yakni tidak efisien, untuk rasio aktivitas masih memprioritaskan belanja rutin dibandingkan belanja pembangunan. Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Blitar untuk rasio DDF mengalami peningkatan namun

No.	Nama Peneliti	Judul	Perbedaan	Hasil
				masih masuk kategori kurang mampu, untuk rasio IKR meningkat tetapi masih dalam kategori kurang.
5.	Shania Nur Chasanah, Jihad Lukis Panjawa (2020) Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah	“Evaluasi Kinerja dan Kemampuan Keuangan Daerah Kota Magelang”	Rasio efesiensi, Indeks Kemampuan Rutin dan Lokasi Objek Penelitian	Menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Kota Magelang dikategorikan tinggi, sedangkan berdasarkan rasio <i>share</i> dan <i>growth</i> Kota Magelang berada di posisi kuadran III yakni belum juga optimal.
6.	Lolly Chodariyanti (2015) Jurnal EKBIS	“Analisis Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013”	Rasio efektivitas, efesiensi, IKR, Share And Growth, IKK	Menunjukkan Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal Kabupaten Lamongan untuk tingkat Kebutuhan Fiskal sangat tinggi dan berfluktuasi sehubungan dengan peningkatan anggaran antar kapasitas fiskal yang tergolong sangat baik.
7.	Ida Bagus Agung Haridharma Purba, Ni Putu Sri Harta Mimba (2019) <i>IOSR Journal of Humanities and Social Science</i>	“ <i>Analysis On The Regional Financial Performance Of Regencies/Cities in Bali Province</i> ”	Rasio Efektivitas, Efesiensi, Indeks Kemampuan Rutin (IKR) dan lokasi objek penelitian	Menunjukkan bahwa Kabupaten Badung dan Gianyar berada pada kondisi yang ideal. FAI Kabupaten/Kota di Provinsi Bali tergolong memiliki kemampuan keuangan yang tinggi namun masih memiliki derajat kemandirian yang rendah. Pemetaan kemampuan keuangan dengan tingkat kemandirian diatas rata-rata dan tingkat ketergantungan

No.	Nama Peneliti	Judul	Perbedaan	Hasil
				dibawah rata-rata adalah Kabupaten Badung, Gianyar, dan Denpasar.
8.	Doni Septria, Heryanto (2019) <i>Archives of Business Research</i>	<i>“Performance Capability Analysis and Regional Budget Evaluation in Implementing Regional Autonomy in Dharmasraya District”</i>	Rasio efesiensi, IKR, share and growth, IKK dan lokasi objek penelitian	Menunjukkan bahwa tingkat kemandirian Dharmasraya masih sangat rendah. Hal ini dikarenakan DDF berada pada kondisi sangat buruk yaitu kurang dari 10 persen. Tingkat efektivitas bersifat efektif dan rasio aktivitas lebih dominan untuk pengeluaran tidak langsung.
9.	Chris Febryan Arya Sely (2011) <i>UNNES Repository</i>	<i>“ Analisis Kinerja Keuangan Daerah Kota Salatiga Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal</i>	Kapasitas Fiskal, Upaya Fiskal dan lokasi objek penelitian	Menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah Kota Salatiga masih rendah yaitu rata-rata kontribusi terhadap TPD kurang dari 13 persen per tahun. Untuk kapasitas fiskal sebesar 12,81 persen, kebutuhan fiskal 13,86 persen, dan upaya fiskal 22,09 persen hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah Kota Salatiga masih bergantung pada transfer dana pusat dan masih perlu meningkatkan potensi PAD.

2.7 Kerangka Pemikiran

Analisis atas laporan keuangan pemerintah daerah Kota Pangkalpinang dijelaskan secara singkat sesuai dengan gambar II.1 sebagai berikut :

Gambar II.1 Kerangka Pemikiran



Sumber : (Akmalia, 2017) dimodifikasi oleh peneliti, 2020

Gambar II.1 menjelaskan hubungan antar variabel penelitian serta menunjukkan hasil dari penelitian sebagai tolak ukur dalam menilai kinerja maupun kemampuan daerah Kota Pangkalpinang. Objek penelitian yang diambil yakni Badan Keuangan Daerah Kota Pangkalpinang berupa Laporan Realisasi APBD periode 2015-2019 dengan menggunakan alat ukur rasio keuangan berupa Efektivitas, Efisiensi, Kebutuhan Fiskal, Indeks Kemampuan Rutin, *Share and Growth*, Indeks Kemampuan Keuangan. Hasil analisis rasio digunakan sebagai ukuran kinerja keuangan daerah serta pengambilan keputusan dimasa mendatang.