

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Kinerja Keuangan Daerah**

##### **1. Pengertian Kinerja Keuangan Daerah**

Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi (Amstrong dan Baron, 1998:15).<sup>1</sup> Dengan demikian, Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dari hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.

Keuangan adalah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain yang sesuai ketentuan/perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>1</sup>Wibowo, *Manajemen Kinerja*, -Ed. 3-cet.6. (Jakarta:Rajawali Pers, 2013). 16

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan kinerja keuangan pemerintah daerah disini adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kinerja keuangan pemerintah daerah, yang meliputi anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan.

Kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan system keuangan yang ditentukan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari sistem laporan pertanggungjawaban daerah berupa perhitungan APBD.

## **2. Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah**

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan

pertanggung jawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.<sup>2</sup> Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan-daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam:

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

---

<sup>2</sup>Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta: Salemba Empat, 2014). L-2

Tujuan pengukuran pengelolaan kinerja keuangan pemerintah daerah menurut Mardiasmo, adalah untuk memenuhi tiga maksud yaitu:

- a. Untuk memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas dalam memberi pelayanan publik.
- b. Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
- c. Untuk mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.<sup>3</sup>

### **3. Indikator Kinerja Keuangan Daerah**

Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah harus mencakup pengukuran kinerja keuangan. Hal ini terkait dengan tujuan organisasi pemda. Menurut Mohamad Mahsun (2012:196) Indikator Kinerja Keuangan Daerah meliputi:

- 1) Indikator Masukan (Inputs), misalnya:

---

<sup>3</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah – Ed. II.*(Yogyakarta: Andi,09)

- a. Jumlah dana yang dibutuhkan
  - b. Jumlah pegawai yang dibutuhkan
  - c. Jumlah infrastruktur yang ada
  - d. Jumlah waktu yang digunakan
- 2) Indikator Proses (Proces), misalnya:
- a. Ketaatan pada peraturan perundangan
  - b. Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa
- 3) Indikator Keluaran (Output). Misalnya:
- a. Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan
  - b. Ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa
- 4) Indikator Hasil (Outcome), misalnya:
- a. Tingkat kualitas produk atau jasa yang dihasilkan
  - b. Produktivitas karyawan atau pegawai
- 5) Indikator Manfaat (Benefit), misalnya:
- a. Tingkat Kepuasan Masyarakat
  - b. Tingkat partisipasi Masyarakat
- 6) Indikator Impact misalnya:
- a. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat
  - b. Peningkatan Pendapatan Masyarakat

Dalam halnya dengan adanya otonomi daerah pada era ini berhubungan dengan keuangan pemerintah pusat dan daerah, pertimbangan ini menjadi acuan untuk pemerintah daerah agar lebih bisa mengelola sumber daya manusia ataupun sumber daya alamnya, karena untuk menjadi daerah mandiri dalam keuangannya daerah harus meningkatkan pendapatannya dengan cara menggali segala sumber pendapatan asli daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.<sup>4</sup>

Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi daerah kepada daerah dalam merencanakan, mengali, mengelola, dan menggunakan keuangan daerah sesuai dengan kondisi daerah, potensi sumber pendapatan terbesar yang ada didaerah.<sup>5</sup>

Sumber Keuangan Daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah(PAD).
- b. Dana Perimbangan.

---

<sup>4</sup>Ahmad Yani, Hubungan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia –Ed. Revisi, -cet.5. (Jakarta:Rajawali Pers, 2013). Hal.348

<sup>5</sup> James C. evan Horne dan John M. wachowicz, Jr, *prinsip-prinsip Manajemen Keuangan* edisi 13 buku 1 (salemba empat) hal. 169

- c. Pinjaman Daerah.
- d. Lain-lain Penerimaan yang sah.<sup>6</sup>

#### 4. Analisis Rasio Keuangan Pada APBD

Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain rasio kemandirian (otonomi fiskal), rasio efektivitas dan efisiensi, debt service coverage.<sup>7</sup>

Pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, salah satunya dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah.<sup>8</sup> Rasio ini menunjukkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri. Kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, yang diukur dengan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap jumlah bantuan pemerintah pusat dan pinjaman. Sehingga

---

<sup>6</sup> Wijaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* –Ed. 1-6. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). Hal 11

<sup>7</sup> Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta: Salemba Empat, 2014). L-3

<sup>8</sup> Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah...*, 16

dapat diketahui tingkat kemampuan daerah dalam mencapai target pendapatan daerahnya.

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

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 yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun pinjaman.

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

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya.

## 5. Struktur APBD dengan Pendekatan Kinerja

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.<sup>9</sup>

Struktur APBD dengan pendekatan kinerja dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2.1**  
**Struktur APBD dengan Pendekatan Kinerja**  
**Provinsi/Kabupaten/Kota**

No	Uraian	Anggaran	Re
		(Rp)	(
I		PENDAPATAN	
	1	Pendapatan Asli Daerah	
		Pajak Daerah	
		Retribusi Daerah	
		Bagian Laba Usaha Daerah	
		Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	

<sup>9</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah – Ed. II.* (Yogyakarta: Andi,09). 163

	2	Dana Perimbangan		
		Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak		
		Dana Alokasi Umum		
		Dana Alokasi Khusus		
		Dana Perimbangan dari Provinsi*)		
	3	Lain-lain Pendapatan yang Sah		
		Jumlah Pendapatan		
II		BELANJA		
		APARATUR DAERAH		
	1	Belanja Administrasi Umum		
		Belanja Pegawai/Personalia		
		Belanja Barang dan Jasa		
		Belanja Perjalanan Dinas		
		Belanja Pemeliharaan		
	2	Belanja Operasi dan Pemeliharaan		
		Belanja Pegawai/Personalia		
		Belanja Barang dan Jasa		
		Belanja Perjalanan Dinas		
		Belanja Pemeliharaan		
	3	Belanja Modal/Pembangunan		
			PELAYANAN PUBLIK	
1	Belanja Administrasi Umum			
	Belanja Pegawai/Personalia			

		Belanja Barang dan Jasa		
		Belanja Perjalanan Dinas		
		Belanja Pemeliharaan		
	2	Belanja Operasi dan Pemeliharaan		
		Belanja Pegawai/Personalia		
		Belanja Barang dan Jasa		
		Belanja Perjalanan Dinas		
		Belanja Pemeliharaan		
	3	Belanja Modal/Pembangunan		
		Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan		
		Belanja Tidak Tersangka		
		Jumlah Belanja		
		Surplus/(Defisit)		
III		PEMBIAYAAN		
	1	Penerimaan Daerah		
		Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu		
		Transfer dari Dana Cadangan		
		Penerimaan Pinjaman dan Obligasi		
		Hasil Penjualan aset Daerah yang Dipisahkan		
2	Pengeluaran Daerah			

	Transfer ke Dana Cadangan		
	Penyertaan Modal		
	Pembayaran Utang Pokok yng Jatuh Tempo		
	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sekarang		
	Jumlah Pengeluaran Daerah		
	Jumlah Pembiayaan		

\*) Untuk Kabupaten/Kota

Dalam struktur APBD yang baru Sisa Lebih Perhitungan APBD Tahun Lalu dan Pinjaman (Utang) tidak lagi dimasukkan sebagai unsur penerimaan daerah, namun dimasukkan sebagai pembiayaan daerah. Dengan struktur baru tersebut akan lebih mudah mengetahui surplus atau defisit, sehingga meningkatkan transparansi informasi anggaran kepada masyarakat (publik). Jika terjadi defisit anggaran, untuk menutupnya disediakan pos tambahan yaitu pos “pembiayaan”. Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimasukkan untuk menutup selisih antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah. Pemerintah daerah juga dimungkinkan untuk membentuk dana cadangan. Dengan

demikian, anggaran tidak harus dihabiskan selama tahun anggaran bersangkutan, namun bisa di transfer ke dalam dana cadangan.

Untuk meningkatkan *local discretion* dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah perlu meningkatkan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*). Salah satu hal yang diperlukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah dan menutup kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) adalah melalui pembenahan manajemen penerimaan daerah. Aspek manajemen penerimaan daerah yang perlu dioptimalkan meliputi manajemen Pendapatan Asli Daerah dan manajemen Dana Alokasi Umum. Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi sekarang ini, pemerintah daerah tidak perlu membuat dikotomi antara Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Alokasi Umum. Pemerintah Daerah memiliki Kewenangan yang penuh untuk menggunakan kedua sumber penerimaan tersebut. Struktur APBD juga telah diperbaiki, agar terpenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas publik, dan *value for money*. Struktur APBD dengan pendekatan kinerja

tersebut diharapkan mampu memfasilitasi terciptanya *good governance* di daerah.

## **B. Dana Perimbangan**

### **1. Pengertian Dana Perimbangan**

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari hasil pajak/bukan pajak, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).<sup>10</sup>

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 mengatur hal-hal yang berkenaan dengan keuangan negara dan daerah utamanya bagi hasil penerimaan negara dan transfer dana dari pemerintah pusat (APBN) kepada pemerintah daerah (APBD). Dana perimbangan yang terdiri dari PBB, BPHTB, SDA, DAU, dan DAK.

Dana perimbangan tersebut merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang

---

<sup>10</sup>Mabrur Ams, *KATALOG BPS: 7103005.36 Statistik keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi banten tahun 2010-2011...* hal.3

alokasinya tidak dapat dipisahkan satu sama lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah (otonomi) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Jumlah dana pertimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.<sup>11</sup>

Menurut Aries Djaenuri, dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.<sup>12</sup>

## **2. Kebijakan Dana Perimbangan**

Sejalan dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 mulai tahun anggaran 2001 pemerintah menerapkan kebijakan tentang dana perimbangan sebagai berikut:

---

<sup>11</sup><http://www.wikiapbn.org/dana-perimbangan/>

<sup>12</sup>Djaenuri Aries, *Elemen-Elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat – Daerah, Cet. 1* (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012). Hal. 88

- 1) Dana Perimbangan terdiri dari:
  - a. Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari Sumber Daya Alam berdasarkan potensi daerah penghasil.
  - b. Dana Alokasi Umum, dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
  - c. Dana Alokasi Khusus, bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.
- 2) Mulai Tahun Anggaran 2001, pemerintah tidak lagi menyediakan Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD) karena dana-dana dimaksud sudah termasuk dalam Dana Alokasi Umum.
- 3) Pengaturan penggunaan Dana Alokasi Umum sepenuhnya menjadi kewenangan daerah.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Wijaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, -Ed. 1-6. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). Hal. 70

Berikut akan diuraikan masing-masing jenis dana perimbangan, Dana perimbangan terdiri dari:

a. Bagi Hasil Pajak

Adalah bagian daerah yang berasal dari pendapatan pajak bumi dan bangunan (PBB), pendapatan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), pajak penghasilan (PPh) pasal 25 dan pasal 29 Wajib Pajak Orang Dalam Negri, dan PPh pasal 21 orang pribadi (termasuk PPh pasal 21), dan lain-lain.

b. Bagi Hasil Bukan Pajak

Pendapatan bagi hasil pajak/sumber daya alam berasal dari pendapatan iuran hak pengusaha hutan (IHPH), provisi sumber daya alam kehutanan, dana reboisasi, pungutan penguasaan perikanan dan hasil perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.<sup>14</sup>

c. Dana Alokasi Umum (DAU)

---

<sup>14</sup>Wijaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, -Ed. 1-6. (Jakarta: Rajawali Pers,2011) hal.4

Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.<sup>15</sup>

Dana alokasi umum merupakan salah satu transfer dana pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.<sup>16</sup>

Menurut Widjaja, dana alokasi umum merupakan transfer dari pusat kepada daerah yang bersifat *block grant* yang kewenangan pengaturan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. DAU merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan dan peranannya

---

<sup>15</sup>Ahmad Yani *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, -Ed. Revisi (Jakarta: Rajawali Pers 2013).

<sup>16</sup>[www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id), Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal, Perimbangan Keuangan, diunduh pada 21 Februari

sangat strategis dalam menciptakan pemerataan dan keadilan antar daerah.<sup>17</sup>

Secara devinisi, Dana Alokasi Umum dapat diartikan sebagai berikut (Sidik, 2003):<sup>18</sup>

1. Salah satu komponen dari Dana Perimbangan pada APBN, yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep Kesenjangan Fiskal atau Celah Fiskal (*fiscal gap*), yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal dengan Kapasitas Fiskal.
2. Instrumen untuk mengatasi *horizontal imbalance*, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan Kemampuan keuangan antardaerah di mana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah.
3. *Equalization grant*, yaitu berfungsi untuk menetralsir ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil SDA yang diperoleh daerah.

d. Dana Alokasi Khusus (DAK)

---

<sup>17</sup>Wijaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, -Ed. 1-6. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). Hal.47

<sup>18</sup>Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Edisi 3*, (Jakarta: Erlangga, 2014). 63

Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana alokasi khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Dengan demikian, sejalan dengan tujuan pokok dana perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel) serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

DAK ditunjukkan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu, alokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya

merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus.

Kebutuhan khusus dalam DAK meliputi:<sup>19</sup>

1. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain ;
2. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi
3. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai.
4. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

### **3. Hubungan Dana Perimbangan dengan Kinerja Keuangan Daerah**

Dana perimbangan merupakan dana yang berasal dari apbn salah satunya adalah dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang diberikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan tertentu yang ada didaerah, dana perimbangan merupakan indikator pendapatan daerah

---

<sup>19</sup>Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Edisi 3*, (Jakarta: Erlangga, 2014). 70

yang menjadi patokan untuk mengukur tingkat kemandirian suatu daerah, pengukuran itu dengan menggunakan analisis rasio kinerja keuangan daerah selain itu dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Semakin tinggi realisasi dana perimbangan suatu daerah maka semakin tinggi pula kemungkinan daerah tersebut untuk bergantung kepada pemerintah pusat.

## **C. Pendapatan Asli Daerah**

### **1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 angka 18).<sup>20</sup>

Menurut Ahmad Yani, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah,

---

<sup>20</sup>Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Sektor Publik*, (Jakarta: Salemba Empat, 2014).169

hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai pewujudan asas desentralisasi.<sup>21</sup>

Menurut Aries Djaenuri. Pendapatan asli daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam upaya meningkat PAD, daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor. Yang dimaksud dengan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi adalah peraturan daerah yang mengatur pengenaan pajak dan retribusi oleh daerah terhadap objek-objek yang

---

<sup>21</sup>Ahmad Yani *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, -Ed. Revisi (Jakarta: Rajawali Pers 2013). Hal. 61-62

telah dikenakan pajak oleh pusat dan provinsi sehingga menyebabkan mneurunnya daya saing daerah. Contoh pungutan yang dapat menghambat kelnacaran mobilitas penduduk, laul lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor antara lain retribusi izin masuk kota dan pajak/retribusi atas pengeluaran/pengiriman barang dari suatu daerah ke daerah lain.

## **2. Sumber sumber pendapatan asli daerah**

Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah (pasal 6 ayat 1).<sup>22</sup>

### **1) Pajak daerah;**

Pajak daerah adlah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai

---

<sup>22</sup>Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Sektor Publik*, (Jakarta: Salemba Empat,2014). 169

penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah, sebagai salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

- 2) Retribusi daerah, termasuk hasil dari pelayanan Badan Layanan Umum (BLU) Daerah;

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan APBD. Jika atas pengelolaan tersebut memperoleh laba, laba tersebut dapat dimasukkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah.

4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Merupakan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis-jenis lain-lain pendapatan daerah yang sah terdiri dari:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- f. Pendapatan denda pajak;
- g. Pendapatan denda retribusi;
- h. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- i. Pendapatan dari pengembalian;
- j. Fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- k. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- l. Pendapatan dari angsuran/ cicilan penjualan.

Upaya peningkatan penerimaan dari pendapatan asli daerah (PAD) perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah daerah dengan cara intensifikasi maupun ekstensifikasi, maksudnya agar daerah tidak terlalu mengandalkan atau menggantungkan harapan pada pemerintah pusat, tetapi harus mampu mandiri sesuai dengan cita-cita otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.<sup>23</sup>

### **3. Hubungan Pendapatan Asli Daerah dengan Kinerja Keuangan Daerah**

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi perkembangan kinerja keuangan daerah. Pendapatan asli daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, karena kemampuan daerah menggali pembangunan PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Adanya kinerja adalah untuk menjadi tolak ukur pemerintah agar dapat mengevaluasi hasil kinerja APBD pada tahun-tahun sebelumnya.

---

<sup>23</sup>Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Sektor Publik*, (Jakarta: Salemba Empat, 2014). 168

Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat.

#### **D. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan oleh Usman Sastradipraja, “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada pemerintah Daerah Cirebon Tahun Anggaran 2008-2012)”. Hasil analisis menyimpulkan Pendapatan Asli Daerah memiliki nilai tertinggi sebesar Rp379.662.702.084 dan terendah sebesar Rp164.966.446.128 dengan rata-rata sebesar Rp256.447.162.035 dan standar deviasi sebesar Rp87.817.720.763. Dana Perimbangan memiliki nilai tertinggi sebesar Rp1.980.568.842.213 dan terendah sebesar Rp 1.310.685.218.066 dengan rata-rata sebesar Rp1.584.385.920.222 dan standar deviasi sebesar Rp250.484.696.539. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah memiliki nilai tertinggi sebesar Rp. 673.322.747.547 dan terendah sebesar Rp 191.702.933.803 dengan rata-rata sebesar

Rp406.757.527.594 dan standar deviasi sebesar Rp192.186.717.755. Kinerja Keuangan untuk rasio kemandirian memiliki nilai tertinggi sebesar 19,17% dan terendah sebesar 12,59% dengan rata-rata sebesar 15,84%. Kinerja Keuangan untuk rasio efektivitas memiliki nilai tertinggi sebesar 100,22% dan terendah sebesar 88,92% dengan rata-rata sebesar 94,57%. Kinerja Keuangan untuk rasio efisiensi memiliki nilai tertinggi sebesar 101,04% dan terendah sebesar 93,11% dengan rata-rata sebesar 97,88%. Kinerja Keuangan untuk Rasio Pertumbuhan memiliki nilai tertinggi sebesar 20,80% dan terendah sebesar 0,00% dengan rata-rata sebesar 11,66%.<sup>24</sup>

Nyayu Miftahul Ilmiyyah, “Faktor – Faktro yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2012-2015, 2107.” Berdasarkan hasil statistik Deskriptif kinerja keuangan pemerintah daerah terendah dimiliki oleh Kabupaten Ogan Ilir (OI) pada tahun 2013 dan kinerja keuangan pemerintah daerah tertinggi dimiliki oleh Kota Palembang pada tahun 2014. Nilai

---

<sup>24</sup> Usman Sastradipraja, “jurnal Ekonomi, Volume 11, Nomor 1, Mei 2014. // <https://scholar.google.co.id> diunduh pada 209-04-2018.

minimum atau opini audit terendah adalah 1 yaitu *disclaimer* (tidak memberikan pendapat) dan nilai maksimum atau opini tertinggi adalah 5 yaitu wajar tanpa pengecualian (WTP). Ukuran Legislatif memiliki jumlah terendah yaitu sejumlah 23 orang yang dimiliki oleh Kabupaten Lahat. Jumlah ukuran legislatif terbanyak adalah 50 orang yang dimiliki oleh Kota Palembang dari tahun 2012 hingga 2015 dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan (OKUS) pada tahun 2015. Nilai terendah dari *Intergovernmental revenue* sebesar 71,5% diperoleh Kota Palembang pada tahun 2014. Sedangkan, nilai tertinggi *Intergovernmental revenue* terdapat pada Kabupaten Empat Lawang tahun 2012 dengan nilai sebesar 96,38%. *Size* (ukuran daerah) terbesar dimiliki oleh kabupaten Musi Banyuasin tahun 2014 yaitu sejumlah Rp 10.218.372.549.719,5. Untuk *Size* terkecil terdapat pada Kabupaten Empat Lawang tahun 2012 dengan jumlah aset sebesar Rp 892.082.030.729,7. Nilai rasio *leverage* terendah dalam penelitian ini adalah 0,00% yang dimiliki oleh Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI) pada tahun 2012, dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan pada tahun 2012 hingga 2014. Sedangkan nilai rasio *leverage* tertinggi

adalah sebesar 12,99% yang dimiliki oleh Kabupaten Ogan Ilir (OI) pada tahun 2015.<sup>25</sup>

Budianto., S.W.Alexander, “Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Utara.” Hasil penelitian menunjukkan perhitungan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan Rasio Kemandirian, masih terlihat bahwa Pemerintah Daerah di Provinsi Sulawesi Utara belum mandiri. Hal tersebut dibuktikan oleh rata-rata kinerja keuangan Pemerintah Daerah berada pada angka 0%-25% yang berarti Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sulawesi Utara sangat rendah. Hal ini disebabkan oleh kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terealisasi dibandingkan dengan Dana Perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja

---

<sup>25</sup> Nyanyu Miftahul Ilmiyyah, “Jurnal Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kula, Volumie 1, Nomor 1, Agustus 2012. // <https://scholar.google.co.id> diunduh pada 09-04-2018.

Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2013-2015<sup>26</sup>.

Ebit Julitawati, “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Aceh,2012.” Hasil penelitian menunjukkan Koefisien Korelasi ( $R$ ) sebesar 0,353 menunjukkan bahwa derajat hubungan (korelasi) antara variabel independen dengan variabel dependen sebesar 35,3%. Artinya PAD dan Dana Perimbangan mempunyai hubungan terhadap kinerja keuangan pemerintah sebesar 35,3%. Koefisien Determinasi ( $R$ ) sebesar 0,125, atau 12,5%. Artinya, variabel independen yang meliputi PAD dan Dana Perimbangan mempengaruhi variabel dependen yaitu kinerja keuangan pemerintah sebesar 12,5%. Sisanya sebesar 87,5% dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak dimasukkan dalam penelitian ini.<sup>27</sup>

Dari pemaparan peneliti terdahulu diatas, perbedaan dengan penelitian ini terletak pada variabel, penelitian terdahulu

---

<sup>26</sup> Budianto., S.W.Alexander, “Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Utara.” Volume 4, Nomor 4, Desember 2014.// <https://scholar.google.co.id> diunduh pada 29-02-2019

<sup>27</sup> Ebit Julitawati, “jurnal Akuntansi, Volume 5, Nomor 1, July 2017. // <https://scholar.google.co.id> diunduh pada 09-04-2018

membahas tentang dana perimbangan dan X3 membahas tentang lain-lain pendapatan yang sah dan pada variabel Y menggunakan beberapa rasio kinerja keuangan daerah. Sedangkan penelitian ini hanya membahas 2 variabel X dan pada variabel Y membahas tentang kinerja keuangan daerah yang hanya akan difokuskan pada rasio kemandirian keuangan daerah saja.

### **E. Hipotesis**

Hipotesis adalah pernyataan hubungan antara dua variabel atau lebih, yang bersifat sementara, atau bersifat dugaan, atau yang bersifat masih lemah.<sup>28</sup> Hipotesis yang digunakan dalam penelitian ini adalah hipotesis asosiatif yang merupakan suatu pernyataan yang menunjukkan dugaan tentang hubungan antara dua variabel atau lebih. Berikut hipotesis yang digunakan adalah:

$H_0^1$  : Diduga bahwa Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah

---

<sup>28</sup>Muslich Anshori, *Buku Ajar Metodologi Penelitian Kuantitatif*, (Surabaya: Airlangga University, 2009). 44

$H_a^2$  : Diduga bahwa Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah

$H_o^2$  : Diduga bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah

$H_a^2$  : Diduga bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah

$H_o^3$  : Diduga bahwa Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah

$H_a^3$  : Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah