

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Teori keagenan (*Agency Theory*) muncul karena keberadaan hubungan antara agen dan prinsipal (Jensen, 1976). Agen dikontrak untuk melakukan tugas tertentu bagi prinsipal serta mempunyai tanggung jawab atas tugas yang telah diberikan prinsipal. Prinsipal memiliki kewajiban untuk memberikan imbalan kepada agen atas jasa yang telah diberikan oleh agen. Keberadaan perbedaan kepentingan antara agen dan prinsipal inilah yang menyebabkan terjadinya konflik keagenan. Prinsipal dan agen sama-sama menginginkan keuntungan sebesar-besarnya. Prinsipal dan agen juga sama-sama berusaha untuk menghindari risiko (Belkaouli dalam Bandariy, 2011).

Teori keagenan di pemerintah daerah mulai dipraktekan terutama sejak diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999. Penerapan teori keagenan ini dapat di telaah dari dua persepektif yaitu hubungan antara eksekutif dan legislatif, dan legislatif dengan rakyat, yang implikasinya dapat berupa hal positif dalam bentuk efisiensi, namun lebih banyak yang berupa hal negatif berupa perilaku *opportunistic* (Subaweh dalam Bandariy, 2011). Hal tersebut terjadi karena pihak agen memiliki keunggulan berupa informasi keuangan daripada pihak prinsipal, sedangkan dari pihak prinsipal boleh jadi memanfaatkan kepentingan pribadi (*self interest*) karena memiliki

keunggulan kekuasaan. Masalah keagenan muncul ketika eksekutif cenderung memaksimalkan *self interest*-nya yang diawali dari proses penganggaran, pengambilan keputusan sampai dengan menyajikan laporan keuangan yang sewajar-wajarnya untuk memperlihatkan bahwa kinerja mereka selama ini telah baik, selain itu juga untuk mengamankan posisinya di mata legislatif dan rakyat.

Teori keagenan juga mengatakan bahwa biasanya agen bersikap oportunis dan cenderung tidak menyukai resiko (*risk averse*) (Herawati dan Baridwan dalam Bandariy, 2011). Tanggung jawab pemerintah daerah sebagai lembaga administratif tidak hanya berupa penyediaan laporan keuangan yang lengkap dan wajar, tetapi juga dalam hal membuka akses kepada pengguna laporan keuangan (*stakeholders*). Pemerintah daerah sebagai agen akan menghindari risiko berupa ketidakpercayaan pemangku kepentingan terhadap kinerjanya. Oleh karena itu, pemerintah daerah berusaha untuk menunjukkan rekam jejak yang baik dalam mengelola keuangan dan akuntabilitas daerah.

Kaitan teori keagenan dengan penelitian ini adalah bahwa pemerintah berperan sebagai agen (administrator) yang harus memutuskan strategi konkrit agar dapat memberikan pelayanan terbaik untuk publik sebagai pihak prinsipal. Pihak prinsipal tentunya menginginkan hasil kinerja yang baik dari agennya dan salah satu kinerja tersebut terdapat pada pelaporan keuangan dan pelayanan yang baik, namun pelaporan keuangan dan pelayanan yang baik tergantung dari strategi yang diterapkan oleh pemerintah. jika kinerja

pemerintahan baik, maka masyarakat akan mempercayai pemerintah. Kesimpulannya, pilihan strategi akan mempengaruhi kepercayaan masyarakat atau publik sebagai pihak prinsipal terhadap pemerintah sebagai agen.

2.2 Definisi

2.2.1 Anggaran Realisasi Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

Pengertian APBD Menurut Moh. Mahsun (2011:81) dalam (Ningtias et al., 2016) adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan daftar yang memuat rincian penerimaan daerah dan pengeluaran/belanja daerah selama satu tahun. Sedangkan menurut Arifin Sabeni (2003:39) dalam (Ningtias et al., 2016) tujuan anggaran yaitu merencanakan dan mengatur berapa rupiah yang akan dikeluarkan dalam satu periode tahun anggaran.

2.2.2 Analisis Rasio Keuangan

Menurut Sofyan Syafri Harahap (2002:194) dalam (Ningtias et al., 2016) Analisa Rasio adalah menguraikan pos-pos laporan keuangan menjadi tempat informasi yang lebih kecil dan melihat hubungannya yang bersifat signifikan atau yang memiliki makna dengan yang lain, baik antara data kuantitatif maupun data non kualitatif yang bertujuan untuk mengetahui kondisi keuangan lebih dalam yang sangat berperan penting dalam proses pengambilan keputusan yang benar. Sedangkan analisis rasio keuangan menurut Halim (2002:126) dalam (Ningtias et al., 2016) dengan cara menghitung analisis rasio tersebut dapat digunakan untuk menganalisis Kinerja Keuangan Daerah dan Kemampuan Keuangan Daerah. Analisis Kinerja Keuangan Daerah , dihitung menggunakan :

a) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat dan Pinjaman}} \times 100\%$$

b) Rasio Ketergantungan Daerah

$$\frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

c) Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

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

d) Rasio Efektivitas

$$\frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD Berdasarkan Potensi Rill Daerah}} \times 100\%$$

e) Rasio Efisiensi

$$\frac{\text{Biaya Yang Dikeluarkan Untuk Memungut PAD}}{\text{Ralisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

f) Rasio Keserasian Belanja

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

Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dilakukan dengan cara :

- Perhitungan dan Analisis *Share* dan *Growth*

$$1. \text{ Share} = \frac{\text{PAD}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

$$2. \text{ Growth} = \frac{\text{PAD}_i}{\text{PAD}_{i-1}} \times 100\%$$

Keterangan : PAD = Pendapatan Asli Daerah

PAD_i = Pendapatan Asli Daerah periode i

PAD_{i-1} = Pendapatan Asli Daerah Periode i-1

Peta kapasitas ekonomi daerah menggambarkan kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi daerah yang diklasifikasikan berdasarkan hasil perhitungan *share and growth* menggunakan kemampuan ekonomi daerah berdasarkan metode kuadran (Muhibtari, 2014) dalam (Salviyani, 2017). Metode kuadran merupakan salah satu cara untuk menunjukkan peta kemampuan ekonomi daerah. Peta kapasitas keuangan daerah dapat dianalisis dengan menggunakan tabel klasifikasi kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran (Salviyani, 2017).

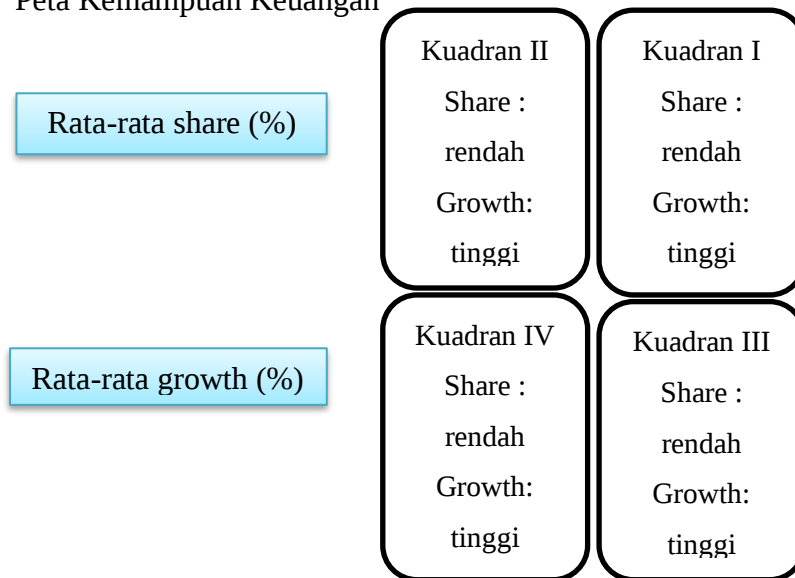
Analisis kemampuan ekonomi daerah dengan metode kuadran, artinya metode kuadran adalah suatu cara untuk menunjukkan peta kemampuan ekonomi daerah dari masing-masing kuadran yang ditentukan oleh nilai *share* dan *growth* (Salviyani, 2017).

Tabel 2.1 Klasifikasi Status Kemampuan Keuangan Daerah

Kuadran	Kondisi
I	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam APBD dan daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukan dengan besarnya nilai <i>share</i> disertai nilai <i>growth</i> yang tinggi.
II	Kondisi ini belum ideal, tapi daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah namun pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD tinggi.
III	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam APBD punya peluang mengecil karena pertumbuhan PAD-nya kecil. Di sini sumbangan PAD terhadap APBD tinggi, namun pertumbuhan PAD rendah.
IV	Kondisi ini paling buruk. PAD belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap APBD rendah dan pertumbuhan PAD rendah.

Sumber : Bappenas, 2003

- Peta Kemampuan Keuangan



Sumber : Bappenas, 2003

2.2.3 Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja dapat diartikan sebagai suatu kegiatan entitas yang terukur, selama merupakan ukuran yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi kapasitas lokal untuk mencapai otonomi daerah (Melmbessy, 2022). Adanya otonomi daerah yang dimulai dari adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentunya akan mempengaruhi pendanaan daerah. Sebelum era otonomi daerah, sebagian besar pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia menerima sumber pendapatan dari distribusi pendapatan pemerintah pusat (Melmbessy, 2022).

Menurut Mardiasmo (2002:30) dalam (Melmbessy, 2022) dengan otonomi terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibandingkan dengan otonomi daerah yang sebelumnya. Aspek pertama

adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kehadiran undang-undang nomor 34 tahun 2000 tentang Pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah serta peraturan pelaksanaannya adalah momentum dimulainya pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah secara penuh (desentralisasi fiskal). Aspek kedua yaitu disisi manajemen pengeluaran daerah, sesuai azas otonomi daerah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai reformasi Pembiayaan.

2.2.4 Analisis Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja anggaran menurut Bastian (2006:112) dalam (Ningtias et al., 2016) adalah hasil dari pelaksanaan kegiatan atau program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Sedangkan Abdul Halim (2012:230) dalam (Ningtias et al., 2016) berpendapat bahwa salah satu cara yang dilakukan dalam mengukur kinerja pemerintahan daerah dalam mengelola keuangannya adalah menggunakan perhitungan analisis rasio keuangan terhadap laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang sudah dilaksanakan dan ditetapkan oleh pemerintah daerah.

2.2.5 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan keuangan menurut Bastian (2010:9) dalam (Ningtias et al., 2016) ialah merupakan suatu hasil akhir dari proses akuntansi yang menyajikann informasi yang berguna untuk mengambil suatu keputusan bagi

pihak yang membutuhkannya. Dalam penyajian laporan keuangan yang merupakan suatu bentuk pertanggung jawaban secara tertulis terhadap kinerja keuangan yang telah dicapai. Secara umum dalam penyajian laporan keuangan pemerintah daerah Mardiasmo (2004:37) dalam (Ningtias et al., 2016) adalah untuk memberikan informasi dan sebagai bahan untuk pengambilan keputusan dalam ekonomi, social juga politik yang gunanya sebagai bukti pertanggung jawaban atas pengelolaan, serta sebagai bahan dalam mengevaluasi kinerja menajerial maupun organisasional.

2.2.6 Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan (Undang-undang nomor 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah pada pasal 1 ayat 18 dikatakan bahwa Pendaptan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah sebagai semua penerimaan daerah yang berasal dari empat jenis pemasukan yakni pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Simanjuntak et al. (2013) dalam (Fatimah et al., 2019), "*Regional Original Income is a representation of the revenue generated by the regional*". Ia menjelaskan, pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang dihasilkan di daerah. Pemerintah daerah perlu mendanai pendapatan daerah dan mengoptimalkan pendapatan daerah agar tidak mengganggu kegiatan ekonominya.

Menurut Olubukunola (2011), dalam (Fatimah et al., 2019) ,*“Internally Generated Revenue (IGR) is the revenue that the local government generates within the area of its jurisdiction”*. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dihasilkan di wilayah hukumnya. Pendapatan daerah yang tinggi menunjukkan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dengan baik.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah berasal dari Hasil Pajak daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Penerimaan dari Dinas serta Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menurut (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009) .

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dipaksakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Jenis-jenis pajak daerah diantaranya :

Pajak Provinsi yang terdiri dari pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok. Pajak kabupaten/kota terdiri atas dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak

sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan dan pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atau pemakaian karena memperoleh jasa yang diberikan oleh daerah atau dengan kata lain pungutan yang dilakukan sehubungan dengan suatu jasa atau fasilitas yang diberikan secara langsung dan nyata. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 pasal 18 ayat 2, retribusi daerah dibagi atas 3 golongan yaitu :

1. Retribusi jasa umum
2. Retribusi jasa usaha, dan
3. Retribusi perizinan tertentu

Hasil Pengolahan Kekayaan Milik Daerah Yang Dipisahkan. Pendapatan ini merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan daerah masing-masing. Jenis pendapatan tersebut antara lain bagi hasil dengan berinvestasi di BUMD dan bagi hasil dengan penyertaan modal pada badan usaha milik swasta atau kelompok korporasi.

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah. Pendapatan ini merupakan pendapatan daerah dari kekayaan daerah lainnya dan terdiri dari pajak dan biaya tambahan, pembayaran angsuran, tagihan meratakan daerah, dan neraca pembayaran.

2.2.7 Dana Alokasi Umum (DAU)

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah” menyebutkan bahwa DAU merupakan dana

yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih sangat didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk DAU, DAK, dan DBH, sedangkan porsi PAD masih relatif kecil.

Dana Alokasi Umum didanai dari pendapatan APBN yang dialokasikan ke daerah dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan guna mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi Halim (2002) dalam (Ekaningtias, 2016) . Alokasi dana ke suatu daerah dengan cara bagi hasil berdasarkan daerah produksi cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum untuk daerah yang potensi anggarannya tinggi tetapi kebutuhan anggarannya rendah mendapat alokasi yang relatif kecil dari Dana Alokasi Umum (Ekaningtias, 2016).

Pada dasarnya ada dua jenis dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Yaitu, (1) *block grant* (DAU) dan (2) *specific grant* (DAK). Untuk meningkatkan kebijakan pemerintah daerah, dana yang diberikan oleh pemerintah pusat sebagian besar berupa DAU, bukan DAK (Jefri Alfin Sinaga et al., 2020).

Menurut Bastian (2003:84) dalam (Ernayani, 2017) Dana Alokasi Umum adalah dana perimbangan dalam rangka untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Pemerintah mengeluarkan aturan berupa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dinyatakan bahwa Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi, dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Pengertian DAU yang dikemukakan Halim (2002:160) dalam (Ernayani, 2017), Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

2.2.8 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Berdasarkan Undang – undang No. 33 Tahun 2004, DAK merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK adalah dana bantuan yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu/khusus.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana perimbangan bahwa DAK untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas ke Pemerintahan dibidang tertentu khususnya

dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2007 Penggunaan Dana perimbangan khususnya DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program dan kegiatan pendidikan, kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan kebijakan DAK bertujuan:

1. Diprioritaskan untuk membantu daerah-daerah dengan kemampuan keuangan di bawah rata-rata nasional, dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat yang telah merupakan urusan daerah.
2. Menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil daerah rawan banjir/longsor, serta termasuk kategori daerah ketahanan pangan dan daerah pariwisata.
3. Mendorong peningkatan produktivitas perluasan kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi terutama di pedesaan, melalui kegiatan khusus di bidang pertanian, kelautan dan perikanan, serta infrastruktur.

4. Meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan dasar dan prasarana dasar melalui kegiatan khusus di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.
5. Menjaga dan meningkatkan kualitas hidup, serta mencegah kerusakan lingkungan hidup, dan mengurangi risiko bencana melalui kegiatan khusus dibidang lingkungan hidup, mempercepat penyediaan serta meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan prasarana dan sarana dasar dalam satu kesatuan sistem yang terpadu melalui kegiatan khusus di bidang infrastruktur.
6. Mendukung penyediaan prasarana di daerah yang terkena dampak pemekaran Pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi melalui kegiatan khusus di bidang prasarana Pemerintahan.
7. Meningkatkan keterpaduan dan sinkronisasi kegiatan yang didanai dari DAK dengan kegiatan yang didanai dari anggaran Kementrian/Lembaga dan kegiatan yang didanai dari APBD.
8. Mengalihkan secara bertahap dan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan yang telah menjadi urusan daerah ke DAK. Dana yang dialihkan berasal dari anggaran Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Kesehatan.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 kriteria pengalokasian DAK meliputi:

1. Kriteria Umum

Sesuai dengan pasal 40 UU No. 33 Tahun 2004 dinyatakan bahwa alokasi DAK mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi belanja pegawai.

2. Kriteria Khusus

Ditetapkan dengan memperhatikan Peraturan Perundang-undangan dan karakteristik daerah. Karakteristik daerah yang meliputi: untuk Provinsi (terdiri dari: daerah tertinggal, daerah pesisir atau kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan bencana, daerah ketahanan pangan, dan daerah pariwisata), untuk Kabupaten/Kota (terdiri dari: daerah tertinggal, daerah pesisir atau kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan bencana, daerah ketahanan pangan, dan daerah pariwisata).

3. Kriteria Teknis

Kriteria teknis dirumuskan oleh kementerian negara atau departemen teknis terkait. Kriteria teknis tersebut dicerminkan dengan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi saran prasarana pada masing-masing bidang/kegiatan yang akan di danai oleh DAK. Kriteria teknis berdasarkan lingkup kegiatanyaitu, Pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan&perikanan, pertanian, lingkungan hidup, prasarana

pemerintahan, keluarga berencana, kehutanan, perdagangan, perumahan dan pemukiman, listrik pedesaan, sarana kawasan, transportasi pedesaan, keselamatan transportasi, dan sarana prasarana.

Menurut (Bagus Santoso dalam Nuarisa, 2013) prosedur alokasi DAK meliputi:

1. Menentukan apakah daerah tersebut memenuhi kriteria umum, yaitu daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan daerah di bawah nilai rata-rata nasional kemampuan keuangan daerah.
2. Jika memenuhi kriteria umum tersebut maka daerah tersebut layak memperoleh alokasi DAK.
3. Jika tidak memenuhi, maka kita lihat kriteria khusus yang pertama, yaitu apakah daerah tersebut merupakan daerah yang memiliki pengaturan otonomi khusus atau tidak.
4. Jika daerah tersebut adalah daerah otonomi khusus, maka secara otomatis daerah tersebut layak mendapatkan alokasi DAK.
5. Jika daerah tersebut bukan daerah otonomi khusus maka lihat kembali kriteria khusus yang kedua, yaitu karakteristik kewilayahannya yang ditunjuk dengan Indeks Karakteristik Wilayah (IKW).
6. Gabungkan IKW dengan IFN (Indeks Fiskal Netto) untuk menghasilkan Indeks Daerah (ID).
7. Jika suatu daerah memiliki Indeks Daerah kurang dari satu maka daerah tersebut secara otomatis layak mendapatkan alokasi DAK.

8. Jika nilai ID tersebut lebih besar dari satu, maka daerah tersebut tidak layak mendapatkan alokasi DAK.
9. Dapat disimpulkan, dari langkah 1-8 diatas, daerah yang layak mendapatkan alokasi DAK adalah (1) daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah dibawah rata-rata nasional, (2) daerah otonomi khusus, dan (3) daerah yang memiliki nilai Indeks Daerah kurang dari satu.
10. Dari semua daerah yang layak memperoleh alokasi DAK, tentukan nilai Indeks Fiskal Wilayah (IFW) yang merupakan fungsi dari IFN dan IKW.
11. Tentukan Bobot Daerah (BD) dengan mengalikan nilai IFW dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).
12. Dari semua daerah yang layak, tentukan nilai Indeks Teknis setiap bidang DAK dan pada setiap daerah.
13. Tentukan Bobot Teknis (BT) dengan mengalikan IT dengan IKK.
14. Tentukan bobot DAK sebagai hasil penambahan Bobot Daerah (BD) dengan Bobot Teknis (BT).
15. Setelah ditentukan bobot DAK, tentukan besar alokasi DAK bagi setiap daerah. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh Pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan, pengadaan peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang. Dengan adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi pengalokasian anggaran belanja modal,

karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki Pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Penggunaan DAK ditujukan untuk kegiatan berinvestasi dalam pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik yang berumur panjang, termasuk penyediaan penunjang sarana fisik. DAK diharapkan berdampak pada alokasi anggaran investasi, karena DAK cenderung menambah aset tetap milik pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik (Jefri Alfin Sinaga et al., 2020).

Menurut (Nordiawan dan Ayuningtyas, 2010 dalam Ginting, 2019) DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan- kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana dasar masyarakat yang belum mencapai standart tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

2.2.9 Belanja Daerah (BD)

Belanja daerah adalah pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Belanja Daerah menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 bahwa semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun

anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Menurut UU 23 tahun 2002, Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih pada tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah (Nur, 2015).

Belanja Daerah (basis akrual) adalah kewajiban pemerintah mengurangi nilai kekayaan bersih. Lebih lanjut Halim (2007) dalam (Nur, 2015) menyatakan bahwa belanja daerah adalah kewajiban pemerintah mengurangi nilai kekayaan bersih. Sementara, Pambudi (2007) dalam (Nur, 2015), menyatakan belanja dapat dikategorikan menurut karakteristiknya yaitu: Belanja administrasi umum, Belanja operasi, Belanja pemeliharaan prasarana publik; Belanja transfer, dan Belanja tak terduga.

Belanja menurut klasifikasi kelompok sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 terdiri atas:

- **Belanja Tidak Langsung dibagi menurut jenis belanja:**
 - 1) Belanja Pegawai
 - 2) Bunga
 - 3) Subsidi
 - 4) Hibah
 - 5) Bantuan sosial
 - 6) Belanja bagi hasil
 - 7) Bantuan keuangan, dan
 - 8) Belanja tidak terduga
- **Belanja Langsung menurut jenis kegiatan:**
 - 1) Belanja pegawai

2) Belanja barang dan jasa, dan

3) Belanja modal

- **Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan daerah adalah semua transaksi keuangan untuk menutup defisit dan untuk memanfaatkan surplus serta penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pembiayaan daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah terdiri dari:

a. Penerimaan Pembiayaan mencakup:

- 1) Sisa lebih perhitungan tahun anggaran sebelumnya (SILPA)
- 2) Pencairan dana cadangan
- 3) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
- 4) Penerimaan pinjaman daerah
- 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan
- 6) Penerimaan piutang daerah

b. Pengeluaran Pembiayaan mencakup:

- 1) Pembentukan dana cadangan
- 2) Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah
- 3) Pembayaran pokok hutang, dan

4) Pemberian pinjaman daerah

2.3 Penelitian Terdahulu

Pada bagian ini akan dijelaskan hasil-hasil penelitian terdahulu yang bisa di jadikan acuan dalam topik penelitian ini. Penelitian terdahulu yang dipilih sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini, sehingga mampu menjelaskan dan mampu memberikan referensi bagi penulis dalam menyelesaikan penelitian ini. Berikut dijelaskan penelitian terdahulu yang telah dipilih :

1. Penelitian oleh (Melmambessy, 2022) yang berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Jayapura Ditinjau Dari Rasio Kemandirian Daerah, Ketergantungan Daerah, Desentralisasi Fiskal Dan Efektivitas”. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui kinerja keuangan daerah pemerintah Kota Jayapura diukur dari rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, rasio desentralisasi fiskal, dan rasio efektivitas. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Kota Jayapura selama tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan angka yang sedang yaitu 23,14%. Rasio ketergantungan menunjukkan bahwa selama tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan angka yang sangat tinggi yaitu 83,10% artinya bahwa pemerintah daerah Kota Jayapura memiliki ketergantungan yang sangat tinggi pada dana yang diterima dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Rasio desentralisasi fiskal pemerintah daerah Kota Jayapura tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan derajat desentralisasi sebesar 16,82%

termasuk dalam kategori kurang. Hal ini berarti pemerintah daerah Kota Jayapura belum sepenuhnya bisa mandiri menyelenggarakan desentralisasi dengan mengoptimalkan potensi daerah (PAD) untuk menyelenggarakan pelayanan umum yang baik. Rasio efektivitas pendapatan asli daerah tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan angka yang sangat tinggi yaitu sebesar 103,35% termasuk dalam kategori sangat efektif. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah Kota Jayapura sangat efektif dalam merealisasi pendapatan asli daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

2. Penelitian oleh (Soedarsa, 2020) yang berjudul “Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran Tahun 2010-2014”. Penelitian ini bertujuan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten Pesawaran dengan menggunakan analisis rasio keuangan APBD Kabupaten Pesawaran Tahun 2010-2014. Analisis yang digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan adalah dengan menghitung Rasio Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi. Sedangkan analisis yang digunakan untuk menganalisis kemampuan keuangan daerah adalah dengan menghitung *Share and Growth*, *Financial Capability Map*. Berdasarkan analisis kinerja keuangan maka dapat disimpulkan, rata-rata rasio kemandirian daerah Kabupaten Pesawaran berada pada pola hubungan edukatif. Namun tingkat efektivitas pengelolaan keuangan

Kabupaten Pesawaran terbilang efektif. Sedangkan tingkat efisiensi pengelolaan keuangan relatif kurang efisien, kondisi keuangan pemerintah daerah kabupaten Pesawaran masih belum ideal. Dapat dilihat dari rata-rata *Share dan Growth*. Posisi Kabupaten Pesawaran berada pada kuadran II.

3. Penelitian oleh (Susanto, 2019) yang berjudul “Analisis Rasio Keuangan Untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Mataram”. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Mataram selama kurun waktu Tahun Anggaran 2012-2015. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif menggunakan metode analisis rasio. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, rasio efektifitas dikategorikan efektif, rasio efisiensi dikategorikan tidak efisien, rasio kemandirian pengelolaan keuangan daerah masih rendah, rasio aktifitas kurang baik, rasio pertumbuhan pada komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) kurang baik, sementara pada komponen rasio pendapatan daerah dikategorikan sedang, untuk pertumbuhan belanja dikategorikan kurang baik karena porsi belanja operasi lebih besar dari belanja modal. Diharapkan Pemerintah Daerah Kota Mataram dapat lebih meningkatkan PAD, serta melakukan skala prioritas alokasi belanja daerah.
4. Penelitian oleh (Pilat & Morasa, 2017) yang berjudul “Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kota Manado Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Manado Tahun Anggaran 2011 - 2015”. Penelitian ini bertujuan untuk menilai

kinerja keuangan Pemerintah Kota Manado dengan menggunakan Analisis Rasio Keuangan APBD Tahun Anggaran 2011-2015. Jenis penelitian adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data yang diolah adalah Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Manado Tahun Anggaran 2011-2015 yang diperoleh dari publikasi internet pada *website* resmi Badan Pengelola Keuangan dan Barang Milik Daerah Kota Manado. Analisis yang digunakan untuk menganalisis Kinerja Keuangan Daerah adalah Analisis Rasio Keuangan dengan menghitung Rasio Kemandirian, Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Kesesuaian Pengeluaran. Sedangkan analisis yang digunakan untuk menganalisis Kemampuan Keuangan Daerah adalah dengan menghitung Pangsa dan Pertumbuhan, Peta Kemampuan Keuangan Daerah dan Indeks Kemampuan Keuangan. Berdasarkan hasil perhitungan dan analisis Kinerja Keuangan Daerah dapat disimpulkan bahwa pola hubungan tingkat otonomi daerah di Kota Manado adalah kriteria instruktif. Derajat Desentralisasi Fiskal masih kurang, namun Rasio Efektivitas sangat efektif dan Rasio Efisiensi juga sangat efisien. Kesesuaian Rasio Pengeluaran menunjukkan keseimbangan antar pengeluaran yang tidak seimbang. Berdasarkan hasil perhitungan dan analisis Kemampuan Keuangan Daerah dapat disimpulkan, bahwa kondisi kemampuan keuangan Kota Manado masih belum ideal. Hasil perhitungan *Share and Growth*, posisi Kota Manado berada pada kuadran II dan Indeks Kemampuan Keuangan Kota Manado tergolong tinggi.

5. Penelitian oleh (Dharmawati & Irmadariyani, 2016) yang berjudul “Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi”. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur dan menganalisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Banyuwangi. Metode analisis data menggunakan analisis rasio yaitu Rasio Kemandirian, Rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Rasio Varians Pendapatan, Rasio Varians Belanja, Rasio Pertumbuhan Belanja, Rasio efesiensi Belanja, Keserasian Belanja. Berdasarkan hasil analisis perhitungan rasio keuangan pada APBD pemerintah Kabupaten Banyuwangi tahun 2012-2014 dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi sudah baik. Akan tetapi dari Berdasarkan rasio kemandirian masih rendah dan tingkat ketergantungan terhadap bantuan pihak eksternal masih tinggi, rasio efektifitas menunjukan bahwa realisasi penerimaan PAD telah melampaui anggaran yang ditetapkan.

2.4 Kerangka Pemikiran

Organisasi sektor publik membutuhkan pengukuran kinerja untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi seberapa baik suatu organisasi telah memenuhi kewajiban dan tanggung jawabnya. Organisasi sektor publik berbeda dengan organisasi sektor swasta yang fokus operasionalnya semata-mata pada keuntungan, tetapi organisasi sektor publik lebih mementingkan peningkatan kesejahteraan rakyatnya (Muliani, 2018).

Aspek pemerintah daerah yang memerlukan regulasi diperlukan pengelolaan keuangan dan anggaran daerah yang cermat. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan anggaran tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah yang disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan tingkat pendapatan dan pengeluaran, sebagai pendukung keputusan dan keberhasilan pembangunan, sebagai otoritas untuk pengeluaran masa depan, sebagai sumber pengembangan ukuran standar penilaian kinerja, dan sebagai sumber bagi pegawai yang digunakan sebagai alat untuk memotivasi, dan sebagai alat koordinasi seluruh kegiatan dari berbagai unit kerja (Muliani, 2018).

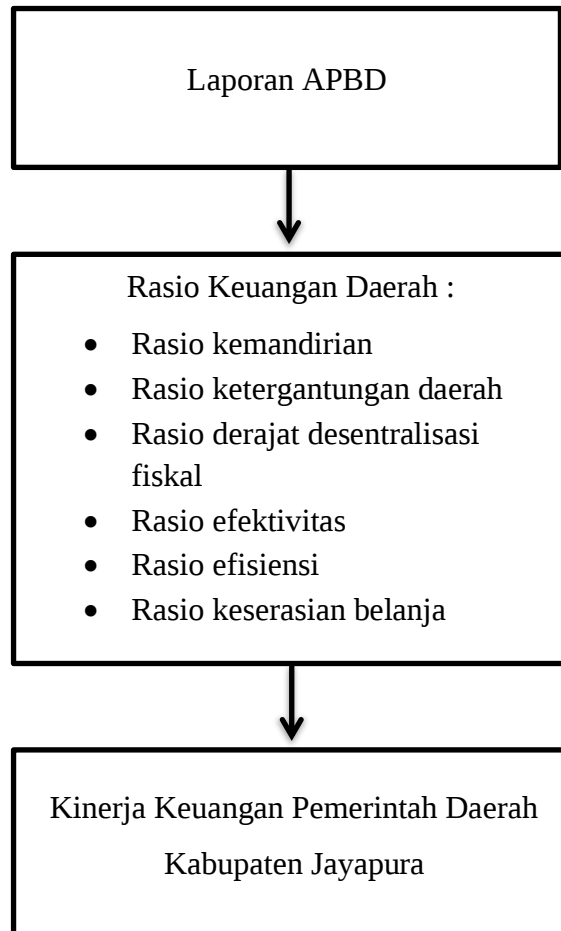
Evaluasi kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) diharapkan sebagai fungsi dari proporsi pendapatan APBD yang mendanai pengeluaran komponen kegiatan terkait, tingkat pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan, biaya administrasi, biaya operasi dan pemeliharaan, dan biaya modal/pengembangan adalah tujuan (Muliani, 2018).

Solusi dari permasalahan ini adalah Pemerintah Daerah mampu untuk mengidentifikasi kemajuan kinerjanya dari tahun ke tahun. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah adalah analisis hubungan keuangan dengan APBD (Muliani, 2018).

Analisis rasio tersebut dapat dijadikan tolak ukur apakah kinerja Pemerintah Daerah meningkat dari tahun ke tahunnya, sehingga dapat dikatakan sebagai daerah yang berkembang. Terlebih, masih banyak masyarakat yang belum mengetahui secara terbuka mengenai besarnya dana yang dikeluarkan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, serta pengaruhnya terhadap ukuran kinerja Pemerintah Daerah (Muliani, 2018).

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah laporan APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura tahun 2017-2021 dengan mengakses situs www.djpk.kemenkeu.go.id dan akan dianalisis dengan menggunakan Rasio Kemandirian, Rasio Ketergantungan Daerah, Rasio Efektivitas, dan Rasio Efisiensi, dan Rasio Keserasian Belanja. Di mana perhitungan analisis ini akan dipakai untuk menganalisis kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang kemudian akan disimpulkan dengan cara melihat grafik perbandingan rasio-rasio selama lima periode yakni dari tahun 2017-2021.

Dari penjelasan di atas, maka peneliti dapat menggambarkan kerangka konseptual sebagai berikut :



Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran

Sumber (Peneliti)