

BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. Pengertian Keuangan Negara dan Daerah

Keuangan negara dapat diartikan sebagai bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta pengaruh-pengaruhnya didalam perekonomian tersebut. Yang dimaksud dengan pengaruh-pengaruh tersebut misalnya adalah pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga, distribusi penghasilan yang lebih merata, penciptaan kesempatan kerja dan lain-lain.¹

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Ruang lingkup keuangan daerah meliputi²:

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
- 3) Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah.
- 4) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.
- 5) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

B. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

1. Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan merupakan laporan

¹Nuramalia Hasanah dan Achmad Fauzi, *Akuntansi Pemerintahan*, (Bogor : In Media, 2017), h. 7.

²Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, Pasal. 1-2.

yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.³ Entitas Pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi atau entitas pelaporan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban berupa laporan keuangan.⁴

Laporan keuangan memberikan informasi tentang sumber daya ekonomi dan kewajiban entitas pelaporan pada tanggal pelaporan dan arus sumber daya ekonomi selama periode berjalan. Informasi ini diperlukan pengguna untuk melakukan penilaian terhadap kemampuan entitas pelaporan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di masa mendatang.⁵

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah standar yang digunakan untuk menyusun laporan keuangan instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah. SAP berbasis akrual ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010.⁶ Basis akuntansi dalam laporan keuangan daerah sama seperti basis akuntansi dalam keuangan negara, yaitu basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam laporan realisasi anggaran dan basis akrual untuk pengakuan asset, kewajiban dan ekuitas dana dalam neraca.⁷

2. Tujuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut PSAK No. 1 revisi 2009, tujuan laporan keuangan adalah memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja keuangan, dan arus kas entitas yang bermanfaat bagi sebagian besar kalangan pengguna laporan dalam pembuatan keputusan ekonomi. Laporan keuangan juga menunjukkan hasil pertanggungjawaban manajemen atas penggunaan sumber daya yang dipercayakan kepada mereka.⁸

Berbeda dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) No. 71 tahun 2010,

³Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Lampiran I.02 PSAP 01-6.

⁴*Ibid.*, Lampiran I.02 PSAP 01-3.

⁵*Ibid.*, Lampiran I.02 PSAP 01-8.

⁶Dwi Martani, *et. al*, *Akuntansi Keuangan Menengah Berbasis PSAK*, (Jakarta : Salemba Empat, Buku 1, 2012), hal. 18.

⁷Hasanah, *Akuntansi Pemerintahan*, h. 194.

⁸PSAK No. 01 (Revisi 2009) Penyajian Laporan Keuangan, hal. 01.5.

tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, dan perubahan ekuitas suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, dengan:⁹

- a. Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas pemerintah.
- b. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas pemerintah.
- c. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
- d. Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya.
- e. Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya.
- f. Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.
- g. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Informasi dalam laporan keuangan tersebut relevan untuk memenuhi tujuan diatas, namun tidak dapat sepenuhnya memenuhi tujuan tersebut. Informasi tambahan, termasuk laporan non keuangan, dapat dilaporkan bersama-sama dengan laporan keuangan untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai aktivitas suatu entitas pelaporan selama satu periode.

3. Karakteristik Kualitatif Laporan Keuangan

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang

⁹Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010...Lampiran I.02 PSAP 01-6.

perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Keempat karakteristik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki:

a. Relevan

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya. Informasi yang relevan:

- 1) Memiliki manfaat umpan balik (*feedbackvalue*). Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.
- 2) Memiliki manfaat prediktif (*predictivevalue*). Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.
- 3) Tepat waktu. Informasi disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan.
- 4) Lengkap. Informasi akuntansi keuangan pemerintah disajikan selengkap mungkin, mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dengan memperhatikan kendala yang ada. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat dicegah.

b. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika hakikat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal memenuhi

karakteristik:

- 1) Penyajian Jujur. Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.
- 2) Dapat Diverifikasi (*verifiability*). Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat diuji, dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya tetap menunjukkan simpulan yang tidak berbeda jauh.
- 3) Netralitas. Informasi diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.

c. Dapat Dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Perbandingan secara internal dapat dilakukan bila suatu entitas menerapkan kebijakan akuntansi yang sama dari tahun ke tahun. Perbandingan secara eksternal dapat dilakukan bila entitas yang diperbandingkan menerapkan kebijakan akuntansi yang sama. Apabila entitas pemerintah menerapkan kebijakan akuntansi yang lebih baik daripada kebijakan akuntansi yang sekarang diterapkan, perubahan tersebut diungkapkan pada periode terjadinya perubahan.

d. Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk, serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

4. Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Komponen-komponen yang terdapat dalam satu set laporan keuangan terdiri

dari laporan pelaksanaan anggaran (*budgetary reports*) dan laporan finansial.¹⁰ Komponen laporan keuangan pemda sama seperti laporan keuangan pemerintah pusat, yaitu:¹¹

a. Laporan realisasi anggaran

Laporan realisasi anggaran adalah laporan yang menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang mencakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri dari:¹²

- 1) Pendapatan-LRA adalah penerimaan oleh bendahara umum negara/bendahara umum daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Pendapatan yang dimaksud adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.¹³
 - a) Pajak daerah (PAD) adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁴
 - b) Retribusi daerah (PAD) 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.¹⁵
 - c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (PAD) yakni

¹⁰Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010...Lampiran I.02 PSAP 01-7.

¹¹Hasanah, *Akuntansi Pemerintahan*, h. 194-195.

¹²Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010... Lampiran I.01 Kerangka Konseptual – 16.

¹³Undang-undang RI No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Perubahannya, Pasal

¹⁴Undang-undang RI No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Distribusi Daerah, Pasal 1. No

¹⁵*Ibid.*, No 64.

Badan Umum Milik Daerah (BUMD) badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.¹⁶

- d) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, merupakan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁷
 - e) Transfer pemerintah pusat (pendapatan transfer) yang terdiri atas dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa.
 - f) Transfer antar daerah (pendapatan transfer) yang terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.
- 2) Belanja adalah semua pengeluaran oleh bendahara umum negara/bendahara umum daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Klasifikasi belanja menurut ekonomi (jenis belanja) ada 3 yakni; Belanja operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial. Yang pembagiannya sebagai berikut¹⁸:
- a) Belanja Pegawai merupakan pengeluaran hononarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.¹⁹
 - b) Belanja Barang merupakan pengeluaran pembelian/ pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan atau pemakaian

¹⁶Undang-undang RI No. 23 Tahun 2014... Pasal 1, No 40.

¹⁷Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 25, Ayat 4.

¹⁸Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010... Lampiran I.03 PSAP 02-8.

¹⁹Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006... Pasal 51.

jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.²⁰

- c) Belanja Bunga merupakan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*), berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.²¹
- d) Belanja Subsidi merupakan bantuan belanja produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.²²
- e) Belanja Hibah merupakan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang/jasa kepada pemerintah atau pemerintah lainnya, dan kelompok masyarakat/ perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.²³
- f) Bantuan Sosial merupakan pemberian bantuan dalam bentuk uang atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.²⁴
- g) Belanja bagi hasil, merupakan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah dari daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.²⁵
- h) Belanja bantuan keuangan, merupakan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.²⁶

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu

²⁰ *Ibid.*, Pasal 52, Ayat 1.

²¹ *Ibid.*, Pasal 40.

²² Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006... Ayat 1.

²³ *Ibid.*, Pasal 42, Ayat 1.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 45, Ayat 1.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 46.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 47, Ayat 1.

periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.

- a) Belanja Aset Tetap
- b) Belanja Aset Lainnya

Belanja Lain-lain/Tak Terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.²⁷

Transfer adalah pengeluaran uang dari entitas pelaporan ke entitas pelaporan lain seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah pusat dan dana bagi hasil oleh pemerintah daerah.²⁸

- 3) Pembiayaan (financing) adalah setiap penerimaan/ pengeluaran yang tidak berpengaruh pada kekayaan bersih entitas yang perlu dibayar kembali dan/atau akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.
 - a) Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan Rekening Kas Umum Negara/Daerah antara lain berasal dari penerimaan pinjaman, penjualan obligasi pemerintah, hasil privatisasi perusahaan negara/daerah, penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pihak ketiga, penjualan investasi permanen lainnya, dan pencairan dana cadangan.

²⁷Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006... Ayat 1.

²⁸Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010... Lampiran I.03 PSAP 02 – 8.

- b) Pengeluaran pembiayaan adalah semua pengeluaran Rekening Kas Umum Negara/Daerah antara lain pemberian pinjaman kepada pihak ketiga, penyertaan modal pemerintah, pembayaran kembali pokok pinjaman dalam periode tahun anggaran tertentu, dan pembentukan dana cadangan.²⁹

b. Laporan perubahan saldo anggaran lebih

Laporan perubahan saldo anggaran lebih menyajikan informasi kenaikan atau penurunan saldo anggaran lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

c. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas. Masing-masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.
- 2) Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah. Kewajiban dikelompokkan kedalam kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Kewajiban jangka pendek merupakan kelompok kewajiban yang diselesaikan dalam waktu kurang dari dua belas bulan setelah tanggal pelaporan. Kewajiban jangka panjang adalah kelompok kewajiban yang penyelesaiannya dilakukan setelah 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan.
- 3) Ekuitas adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih

²⁹Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010... Lampiran I.03 PSAP 02 – 10.

antara aset dan kewajiban pemerintah. Saldo ekuitas di Neraca berasal dari saldo akhir ekuitas pada Laporan Perubahan Ekuitas.

d. Laporan operasional

Laporan operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung dalam Laporan operasional terdiri dari pendapatan-LO, beban, transfer, dan pos-pos luar biasa. Masing masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pendapatan-LO adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- 2) Beban adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- 3) Transfer adalah hak penerimaan atau kewajiban pengeluaran uang dari/oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
- 4) Pos Luar Biasa adalah pendapatan luar biasa atau beban luar biasa yang terjadi karena kejadian atau transaksi yang bukan merupakan operasi biasa, tidak diharapkan sering atau rutin terjadi, dan berada di luar kendali atau pengaruh entitas bersangkutan.

e. Laporan arus kas

Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan kas dan pengeluaran kas, yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke Bendahara Umum Negara/Daerah.
- 2) Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari Bendahara Umum Negara/Daerah.

f. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan perubahan ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

g. Catatan atas Laporan Keuangan.

Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, laporan perubahan sal, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas, neraca, dan laporan arus kas. Catatan atas laporan keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Seluruh komponen-komponen laporan keuangan di atas disajikan oleh setiap entitas pelaporan, kecuali:³⁰

- a. Laporan Arus Kas yang hanya disajikan oleh entitas yang mempunyai fungsi perbendaharaan umum;
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih yang hanya disajikan oleh Bendahara Umum Negara dan entitas pelaporan yang menyusun laporan keuangan konsolidasiannya.

Terdapat perbedaan antara komponen laporan keuangan pemerintahan dengan komponen laporan keuangan perusahaan. Informasi yang dihasilkan dalam akuntansi disusun berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku umum. Salah satu bentuk prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia adalah Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK). Berikut adalah tabel perbedaan komponen laporan keuangan pemerintahan dengan perusahaan swasta (PSAK 01):

Tabel 2.1
Perbedaan Laporan Keuangan

No	Laporan Keuangan Pemerintahan (PP No. 71 tahun 2010)	Laporan Keuangan Perusahaan (PSAK 01)
----	---	--

³⁰Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010... Lampiran I.02 PSAP 01- 8.

1	Laporan Realisasi Anggaran	Laporan Posisi Keuangan
2	Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih	Laporan Laba Rugi Komprehensif
3	Neraca	Laporan Perubahan Ekuitas
4	Laporan Operasional	Laporan Arus Kas
5	Laporan Arus Kas	Catatan Atas Laporan Keuangan
6	Laporan Perubahan Ekuitas	
7	Catatan atas Laporan Keuangan	

C. Kinerja Keuangan Daerah

1. Pengertian Kinerja Keuangan Daerah

Menurut Wiratna Sujarweni, kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.³¹ Dalam pengertian lain kinerja juga dapat diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan.³² Didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011, kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.³³

Abdul Halim mengartikan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.³⁴

³¹V. Wiratna Sujarweni, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta : Pustaka Baru Press, 2015), h. 107.

³²Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (ed.), *Akuntansi Sektor Publik*, (Jakarta : Salemba Empat, 2011), h. 158.

³³Permendagri Nomor 21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1, No. 37.

³⁴Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah....* h. 25.

Menurut Noordiawan, bahwa kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.³⁵ Dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja keuangan daerah adalah hasil kerja yang dicapai suatu kegiatan yang diukur melalui hak dan kewajiban atas segala sesuatu baik uang ataupun barang yang tertuang didalam laporan keuangan suatu daerah. Untuk melakukan penilaian kinerja keuangan pemerintahan antara lain adalah melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan suatu organisasi atau lembaga daerah. Hasil dari penggunaan rasio tersebut selanjutnya dipergunakan sebagai tolak ukur dalam menilai.³⁶

2. Kinerja Dalam Islam

Didalam Islam kinerja juga dibahas agar manusia lebih baik lagi dalam melakukan suatu pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya (bermuamalah). Adapun ayat pertama yang menjadi rujukan dalam penelitian ini adalah QS at-Taubah (9): 105

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ
وَالشَّهَادَةَ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

Artinya : *"Dan katakanlah, 'Bekerjalah kamu, maka Allah akan melihat pekerjaanmu, begitu juga Rasul-Nya dan orang-orang mukmin, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Mengetahui yang gaib dan yang nyata, lalu diberitakan-Nya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan."*³⁷

Terma "kerja" pada ayat diatas diungkap lewat kata 'amal. Para mufassir memahami kata 'amal pada ayat tersebut mengacu pada arti amal-amal saleh. Bahkan ada kesan, kata amal dipahami sebagai ibadah.³⁸ Pemahaman kata amal (kerja) sebagai ibadah juga haruslah menjadi acuan bagi umat Islam dalam kehidupannya. Konteks kerja sebagai ibadah adalah dengan membawa Allah disetiap pekerjaan yang dilakukan. Sehingga bukan hanya pencapaian pada

³⁵Nordiawan, *Akuntansi Sektor Publik*, h. 158.

³⁶Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, h. 230.

³⁷Q.S. At-Taubah (9): 105.

³⁸Azhari Akmal Tarigan, *Tafsir Ayat-Ayat Ekonomi : Sebuah Eksplorasi Melalui Kata-kata Kunci dalam Al-Qur'an*, (Bandung : Citapustaka Media Perintis, 2014), h. 134.

keuntungan saja, namun terhadap keberkahan kepada Allah SWT.

Dengan demikian, tulis Thabathaba'i, ayat ini bermakna: "Wahai Muhammad, katakanlah/lakukanlah apa yang kamu keendaki-baik atau buruk karena Allah akan menyaksikan hakikat amal kamu dan disaksikan pula oleh Rasul dan kaum mukminin yang menjadi *syuhada* (saksi-saksi amal), dengan kata lain, amal apa pun yang kamu kerjakan, baik atau buruk, hakikatnya (bukan lahirnya yang nyata di dunia ini) disaksikan oleh Allah Yang Maha Mengetahui yang gaib dan yang nyata, kemudian Rasul-Nya dan orang-orang mukmin di dunia ini, yaitu yang menjadi saksi-saksi amal manusia, lalu kamu semua dikembalikan kepada Allah pada hari kemudian, dan ketika itu kamu mengetahui hakikat amal kamu".

Ayat ini sesungguhnya bertujuan agar manusia mawas diri dan mengawasi amal-amal mereka, dengan jalan mengingatkan sesama mereka bahwa setiap amal yang baik dan yang buruk, memiliki hakikat yang tidak dapat disembunyikan, dan mempunyai saksi-saksi yang mengetahui dan melihat hakikatnya, yaitu Rasul dan para saksi amal-amal dari kelompok kaum mukminin, tentu saja setelah disaksikan Allah SWT.³⁹

Kendati para mufassir memahami ayat diatas dalam konteks amal dalam arti sempit atau ibadah mahdah, namun kita dapat mengembangkan maknanya lebih luas. Kata 'amal mencakup segala aktivitas manusia yang bertujuan untuk menghasilkan barang atau jasa. Inilah yang disebut kerja dalam makna luas. Kerja itu sendiri bisa yang baik dan bisa yang buruk. Semuanya itu tidak tersembunyi bagi Allah dan juga bagi manusia pada umumnya. Orang yang bekerja dengan baik, profesional dan sempurna maka ia akan memperoleh tidak saja keuntungan material tetapi juga keuntungan spiritual. Bahkan ia memperoleh "nama" yang mengharumkan ditengah-tengah orang-orang yang menyaksikan pekerjaannya.⁴⁰

Jadi harus disadari bahwa sesungguhnya pekerjaan yang dilakukan bukanlah semata-mata hanya mendapatkan keuntungan, tetapi juga keberkahan dari Allah SWT. tergantung dengan apa yang kita perbuat baik atau buruk akan ada balasan

³⁹M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah : Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*, (Jakarta : Lentera Hati, 2002), Vol. 1, h. 238.

⁴⁰Tarigan, *Tafsir Ayat-Ayat Ekonomi : Sebuah Eksplorasi Melalui Kata-kata Kunci dalam Al-Qur'an*, h. 135-136.

yang sesuai yang akan diberikan Allah kepada hambanya. Ayat yang berkesinambungan dengan ayat sebelumnya adalah al-Baqarah (2): 143

وَكَذَلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِتَكُونُوا شُهَدَاءَ عَلَى النَّاسِ وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدًا

Artinya : *"Dan demikian pula Kami telah menjadikan kamu (umat Islam) umat pertengahan agar kamu menjadi saksi atas (perbuatan) manusia dan agar Rasul (Muhammad) menjadi saksi atas (perbuatan) kamu."*⁴¹

Penggalan ayat diatas yang menyatakan *agar kamu*, wahai umat Islam, *menjadi saksi atas* perbuatan manusia dipahami juga dalam arti bahwa kaum muslimin akan menjadi saksi *dimasa datang* atas baik buruknya pandangan dan kelakuan manusia. Pengertian *masa datang* itu mereka pahami dari penggunaan kata kerja masa datang (*mudhari'* atau *future tense*) pada kata (لِتَكُونُوا) *li takunu*, penggalan ayat ini, menurut penganut penafsiran tersebut mengisyaratkan pergulatan pandangan dan pertarungan aneka isme. Tetapi, pada akhirnya *ummatan wasathan* inilah yang akan dijadikan rujukan dan saksi tentang kebenaran dan kekeliruan pandangan serta isme-isme itu. Masyarakat dunia akan kembali merujuk kepada nilai-nilai yang diajarkan Allah, bukan isme-isme yang bermunculan setiap saat. Ketika itu, Rasul akan menjadi saksi apakah sikap dan gerak umat Islam sesuai dengan tuntunan Ilahi atau tidak. Ini juga berarti bahwa umat Islam akan dapat menjadi saksi atas umat yang lain dalam pengertian diatas apabila gerak langkah mereka sesuai dengan apa yang diajarkan Rasul SAW.⁴²

Maka dari itu umat Islam harus menyadari bahwasannya Allah selalu mengawasi dan mengetahui segala perbuatan kita. Serta sudah semestinya sesama umat Islam untuk saling mengingatkan dan mengawasi satu sama lain atas perbuatan yang akan dan telah kita lakukan sebagai pemegang amanah. Agar kita menjadi hamba Allah yang tidak merugi. Adapun kinerja atau amal dengan maknanya yang khusus yaitu melakukan pekerjaan atau usaha yang menjadi salah satu unsur terpenting dan titik tolak bagi proses kegiatan ekonomi seluruhnya.

⁴¹Q.S. Al-Baqarah (2): 143.

⁴²Shihab, *Tafsir Al-Mishbah : Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an...*, Vol. 1, h. 415-416.

Kinerja dalam makna yang khusus menurut Islam terbagi kepada kinerja yang bercorak jasmani (fisik) dan kinerja yang bercorak aqil/pikiran (mental).⁴³

Surah Yusuf ayat 43-49 juga dapat menjadi bahan acuan sebagai menjalankan kinerja pemerintahan yang lebih baik lagi. Berikut adalah surah Yusuf 43-49 :

وَقَالَ الْمَلِكُ إِنِّي أَرَى سَبْعَ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعَ سُنبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي رُؤْيَايَ إِن كُنْتُمْ لِلرُّؤْيَا تَعْبُرُونَ (٤٣) قَالُوا أُنْضَغَاتُ أَحْلَامٍ وَمَا نَحْنُ بِتَأْوِيلِ الْأَحْلَامِ بِعَالَمِينَ (٤٤) وَقَالَ الَّذِي نَجَا مِنْهُمَا وَادَّكَرَ بَعْدَ أُمَّةٍ أَنَا أُنَبِّئُكُمْ بِتَأْوِيلِهِ فَأَرْسِلُونِ (٤٥) يُوسُفُ أَيُّهَا الصِّدِّيقُ أَفْتِنَا فِي سَبْعِ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعِ سُنبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ لَعَلِّي أَرْجِعُ إِلَى النَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَعْلَمُونَ (٤٦) قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأْبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ (٤٧) ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سِنٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَحْصِنُونَ (٤٨) ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ (٤٩)

Artinya : *"Raja berkata (kepada orang-orang terkemuka dari kaumnya): 'Sesungguhnya aku bermimpi melihat tujuh ekor sapi betina yang gemuk-gemuk dimakan oleh tujuh ekor sapi betina yang kurus-kurus, dan tujuh butir (gandum) yang hijau dan tujuh butir lainnya yang kering. Hai orang-orang yang terkemuka, terangkanlah kepadaku tentang ta'bir mimpiku itu jika kamu dapat mena'birkan mimpi.' (43) Mereka menjawab: '(Itu) adalah mimpi-mimpi yang kosong dan kami sekali-kali tidak tahu ta'bir mimpi itu.' (44) Dan berkatalah orang yang selamat di antara mereka berdua dan teringat (kepada) Yusuf sesudah beberapa waktu lamanya: 'Aku akan memberitakan kepadamu tentang (orang yang pandai) menabirkan mimpi itu, maka utuslah aku (kepadanya).' (45) (Setelah pelayan itu berjumpa dengan Yusuf dia berseru): 'Yusuf, hai orang yang amat dipercaya, terangkanlah kepada kami tentang tujuh ekor sapi yang gemuk-gemuk yang*

⁴³Veithzal Rivai Zainal (ed.), *Manajemen Kinerja untuk Perusahaan dan Organisasi*, (Yogyakarta : BPFE, 2015), h. 2.

dimakan oleh tujuh ekor sapi betina yang kurus-kurus dan tujuh butir (gandum) yang hijau dan tujuh lainnya yang kering agar aku kembali kepada orang-orang itu, agar mereka mengetahui.’ (46) Yusuf berkata: ‘Supaya kamu bertanam tujuh tahun (lamanya) sebagaimana biasa, maka apa yang kamu tuai (petik) hendaklah kamu biarkan dibulirnya kecuali sedikit untuk kamu makan. (47) Kemudian sesudah itu akan datang tujuh tahun yang amat sulit, yang menghabiskan apa yang kamu simpan untuk menghadapinya (tahun sulit), kecuali sedikit dari bibit gandum yang akan kamu simpan. (48) Kemudian setelah itu akan datang tahun yang padanya manusia diberi hujan (dengan cukup) dan di masa mereka memeras anggur.’ (49)” (Yusuf: 43-49)

Mimpi yang dialami oleh raja negeri Mesir itu termasuk diantara takdir-takdir yang telah Allah *Ta’ala* tetapkan sebagai sebab terbebaskan Yusuf *Alaihissalam* dari penjara dalam keadaan terhormat dan dimuliakan. Itu terjadi ketika raja tersebut melihat mimpi itu sebenarnya. Sehingga raja tersebut melihat mimpi yang membuatnya merasa takut dan terheran-heran, apa gerangan tafsir dari mimpi itu sebenarnya. Sehingga raja itu pun mengumpulkan para dukun, para pembesar negerinya, dan para gubernurnya, lalu dia menceritakan apa yang dia lihat di dalam mimpinya kepada mereka semua, seraya dia bertanya kepada mereka tentang tafsiran dari mimpi tersebut, akan tetapi mereka tidak mengetahuinya. Mereka beralasan kepadanya sambil mereka semua, seraya dia bertanya kepada mereka tentang tafsiran dari mimpi tersebut, akan tetapi mereka tidak mengetahuinya. Mereka beralasan kepadanya sambil mengatakan bahwa mimpi itu adalah “(itu) mimpi-mimpi yang kosong.”[44]. Yaitu pikiran-pikiran kacau yang terbawa didalam mimpimu itu. “Dan kami tidak mampu menakwilkan mimpi itu.” [44]. Yaitu jika mimpi tersebut benar-benar berasal dari pikiran-pikiranmu yang kacau, maka pastilah kami tidak memiliki pengetahuan tentang takwil dan tafsirannya. Maka pada saat itulah orang-orang yang selamat dari kedua pemuda yang pernah bersama Yusuf *Alaihissalam* di dalam penjara teringat, dimana sebelumnya setan telah membuatnya lupa tentang apa yang pernah diwariskan oleh Yusuf *Alaihissalam* kepada dirinya, yaitu agar menceritakan tentang dirinya kepada raja.⁴⁴

⁴⁴Syaikh Ahmad Syakir, *Mukhtashar Tafsir Ibnu Katsir*, (Jakarta : Darus Sunnah, 2016), Jilid 3, Cet. 3, h.

Pada saat itu dia teringat "*Setelah beberapa waktu lamanya.*"[45]. Yaitu beberapa masa. Sebagian ulama tafsir membacanya, *بَعْدَ أُمَّةٍ* artinya, setelah lupa. Dimana orang itu berkata pada raja dan orang-orang yang dikumpulkanolehnya untuk menakwil mimpinya itu. "*Aku akan memberitahukan kepadamu tentang (orang yang pandai) menakwilkan mimpi itu.*" Yaitu dengan tafsiran mimpi tersebut "*Maka utuslah aku (kepadanya).*"[45]. Yaitu maka utuslah aku kepada Yusuf *Ash-Shiddiq* (orang yang penuh kejujuran). yaitu ke penjaranya. Maka mereka pun mengutus orang itu untuk bertemu dengan Yusuf *Alaihissalam*. Ketika orang itu datang kepada Yusuf *Alaihissalam*, dia berkata, "*Yusuf, wahai orang yang sangat dipercaya! Terangkanlah kepada kami (takwil mimpi).*" [46]. Lalu orang itu pun menceritakan mimpi yang dilihat oleh raja tersebut.⁴⁵

Maka pada saat itu Yusuf *Alaihissalam* menyebutkan tafsir mimpi itu kepada orang tersebut tanpa Yusuf *Alaihissalam* mencelanya lantaran dia lupa akan apa yang pernah diwasiatkannya kepada orang itu, dan tanpa mensyaratkan agar dibebaskan sebelum menafsirkan mimpi itu. Bahkan Yusuf *Alaihissalam* menjawab, "*Agar kamu bercocok tanam tujuh tahun (berturut-turut) sebagaimana biasa.*" [47]. Yaitu akan datang kepada kalian musim subur dan penghujan selama tujuh tahun berturut-turut. Dimana Yusuf *Alaihissalam* menafsirkan sapi-sapi itu dengan tahun-tahun, karena sapi yang digunakan untuk membajak tanah yang darinya dapat dihasilkan buah-buahan dan tanam-tanaman, yaitu tangkai-tangkai yang hijau.⁴⁶

Selanjutnya Yusuf *Alaihissalam* mengarahkan mereka kepada apa yang harus mereka lakukan selama bertahun-tahun tersebut. Yusuf *Alaihissalam* berkata, "*Kemudin apa yang kamu tuai hendaklah kamu biarkan di tangkainya kecuali sedikit untuk kamu makan.*" [47]. Yaitu seberapa banyak panen yang telah kalian hasilkan pada tujuh tahun yang subur itu, simpanlah panen itu oleh kalian didalam tangkainya agar dapat tahan lama dan menjauhkannya dari kerusakan yang cepat, kecuali sekedar yang kalian makan. Akan tetapi hendaknya kalian makan sedikit demi sedikit dan janganlah berlebih –lebihan, agar kalian tetap dapat memanfaatkan panen yang tersisa untuk tujuh tahun musim paceklik, yaitu tujuh

903.

⁴⁵Syaikh Ahmad Syakir, *Mukhtashar Tafsir Ibnu Katsir*, Jilid 3, Cet. 3, h. 904.

⁴⁶*Ibid.*,

tahun musim kering yang datang berturut-turut setelah tujuh tahun subur itu, dan itu adalah sapi-sapi kurus yang memakan sapi-sapi gemuk karena tahun-tahun musim kering dapat menghabiskan hasil panen yang mereka kumpulkan pada tahun-tahun musim subur, dan itulah yang dimaksud dengan tangkai-tangkai yang kering, Yusuf *Alaihissalam* juga mengabarkan kepada mereka bahwa pada tahun-tahun itu tidak akan tumbuh apapun juga. Oleh karena itu dia berkata, "*Kemudian setelah itu akan datang tujuh (tahun) yang sangat sulit, yang menghabiskan apa yang kamu simpan untuk menghadapinya (tahun sulit), kecuali sedikit dari apa (bibit gandum) yang kamu simpan.*" [48].⁴⁷

Selanjutnya Yusuf *Alaihissalam* memberikan berita gembira untuk mereka bahwa setelah musim kering yang merata yang datang berturut-turut akan datang tahun-tahun yang amat subur, yaitu "*Tahun, dimana manusia diberi hujan (dengan cukup).*" [49]. Yaitu musim hujan yang akan mendatangi mereka, yakni hujanyang penuh berkah. Dimana semua penduduk negeri akan memanfaatkan hujan tersebut, dan orang-orang akan kembali memeras apa yang dahulu biasa mereka peras, seperti buah zaitun dan sejenisnya, juga tebu dan yang sejenisnya. Sampai-sampai sebagian ulama berkata, "Termasuk juga didalamnya perahan susu." Ibnu Abbas *Radhiyallahu Anhum*a berkata berkenaan dengan firman Allah *Ta'ala*, "*Dan pada masa itu mereka memeras (anggur).*" [49]. Yaitu memerah susu.⁴⁸

Hubungan ayat diatas dengan kinerja pemerintahan disuatu negara dapat dilihat dari cara menafsirkan juga memprediksi masa yang akan datang dengan kejadian-kejadian yang telah terjadi agar kondisi keuangan, ekonomi maupun keberlangsungan dalam bernegara tetap dalam keadaan yang stabil dan tidak terjadi ketimpangan ataupun kesalahan yang menyebabkan terjadinya krisis moneter pada suatu negara.

Nabi Yusuf *Alaihissalam*, merupakan sosok yang dapat dijadikan contoh untuk memprediksi kejadian yang akan terjadi di masa yang akan datang. Namun, jika Nabi Yusuf *Alaihissalam* dengan cara menafsirkan mimpi dari seorang raja. Maka pada saat ini dibutuhkan manusia yang mampu menafsirkan keadaan-

⁴⁷Syaikh Ahmad Syakir, *Mukhtashar Tafsir Ibnu Katsir*, Jilid 3, Cet. 3, h. 904-905.

⁴⁸*Ibid.*, h. 905.

keadaan yang berkembang atau yang menjadi masalah pada suatu negara dengan cara menilai kondisi masa lalu yang menjadi penghambat atau mempunyai nilai buruk sehingga dapat menjadi bahan acuan untuk lebih baik lagi kedepannya. Seperti pengukuran kinerja yang nantinya akan menjadi acuan untuk menilai atas apa yang menjadi masalah atau kekurangan pada tahun tersebut.

3. Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Alasan mendasar pentingnya pengukuran kinerja sektor publik terkait dengan tanggung jawabnya dalam memenuhi akuntabilitas dan harapan masyarakat. Organisasi sektor publik bertanggung jawab atas penggunaan dana dan sumber daya dalam hal kesesuaiannya dengan prosedur, efisiensi, dan ketercapaian tujuan. Adapun penilaian kinerja sektor publik memiliki tujuan sebagai berikut:⁴⁹

- a. Menciptakan akuntabilitas publik.
- b. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
- c. Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya.
- d. Menyediakan sarana pembelajaran dan memotivasi pegawai.

4. Manfaat Pengukuran Kinerja

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward & punishment*) secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah

⁴⁹I Gusti Agung Rai, *Audit Kinerja Pada Sektor Publik*, (Jakarta : Salemba Empat, 2010), h. 17-18.

terpenuhi.

- g. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.⁵⁰

D. Analisis Rasio Keuangan Daerah

Analisis rasio keuangan menurut James C. Van Horne merupakan indeks yang menghubungkan dua angka akuntansi dan diperoleh dengan membagi satu angka dengan angka lainnya.⁵¹ Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia baik itu menilai kelangsungan usaha, stabilitas, profitabilitas dari suatu usaha. Bagi perusahaan swasta (lembaga yang bersifat komersial), analisis rasio keuangan umumnya terdiri dari :⁵²

1. Rasio likuiditas, merupakan aset yang diperdagangkan dipasar aktif sehingga dapat dikonversi dengan cepat menjadi kas pada harga pasar yang berlaku.
2. Rasio leverage, adalah rasio yang menunjuk pada hutang yang dimiliki perusahaan.
3. Rasio aktivitas, adalah rasio yang digunakan untuk efisiensi atau efektivitas perusahaan dalam pemanfaatan semua sumber daya atau aset yang dimiliki suatu perusahaan.
4. Rasio profitabilitas, merupakan kemampuan yang dicapai oleh perusahaan dalam satu periode tertentu. Yang tujuannya untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam memperoleh laba, baik dalam hubungannya dengan penjualan, aset, maupun modal sendiri.⁵³

Rasio-rasio tersebut disusun untuk melayani pihak yang berkepentingan dengan perusahaan, yaitu :⁵⁴

1. Para kreditur, baik jangka pendek maupun jangka panjang, yaitu untuk menilai kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya.
2. Pemegang saham ataupun pemilik perusahaan, yaitu untuk menganalisis

⁵⁰Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta : Andi, 2010), h. 122.

⁵¹M. Ramli Faud, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2016), hal. 137.

⁵²Ihyaul Ulum MD, *Audit Sektor Publik: Suatu Pengantar*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2012), h. 30-32.

⁵³Ikhsan, *Analisa Laporan Keuangan...* h.74-80.

⁵⁴Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta : Salemba Empat, 2007), h. 231.

sampai sejauh mana perusahaan mampu membayar deviden ataupun memperoleh laba.

3. Pengelola, yaitu sebagai informasi yang didapat dipakai sebagai landasan dalam mengambil keputusan.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan APBD adalah pihak berikut :⁵⁵

1. DPRD ; sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
2. Pihak eksekutif ; sebagai landasan dalam penyusunan APBD berikutnya.
3. Pemerintah pusat/provinsi ; sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditor ; pihak yang bersedia memberikan pinjaman ataupun membeli obligasi.

Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan rasio-rasio keuangan, dapat dilakukan dengan beberapa rasio keuangan. Setiap rasio keuangan memiliki tujuan, kegunaan, dan arti tertentu. Kemudian, setiap hasil dari rasio yang diukur, diinterpretasikan sehingga menjadi berarti bagi pengambilan keputusan.⁵⁶ Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari laporan keuangan daerah antara lain rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan :⁵⁷

1. 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 lain, misalnya bantuan pemerintah

⁵⁵Faud, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah...*h. 138.

⁵⁶Faud, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah...*h. 138.

⁵⁷Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta : Salemba Empat, 2012).l. 5.

pusat ataupun dari pinjaman. Bantuan pemerintah pusat dalam konteks otonomi daerah bisa dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Untuk menghitung dari Rasio kemandirian dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Kemandirian Keuangan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/ Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Rasio kemandirian keuangan daerah menggambarkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian keuangan daerah juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Artinya, semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD. Berikut ini adalah acuan untuk melihat tingkat rasio kemandirian keuangan daerah :

Tabel 2.2
Kemampuan Keuangan dan Pola Hubungan

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 – 25%	Instruktif
Rendah	25% – 50%	Konsultatif
Sedang	50% – 75%	Partisipatif
Tinggi	75% – 100%	Delegatif

- a. Pola hubungan instruktif, yaitu peran Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah.
- b. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan Pemerintah Pusat sudah

mulai berkurang, karena daerah telah dianggap mampu melaksanakan otonomi daerah.

- c. Pola hubungan partisipatif, yaitu peran Pemerintah Pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
- d. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan Pemerintah Pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah.⁵⁸

2. Rasio Efektivitas PAD

Rasio efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibanding dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin tinggi. Untuk menghitung rasio efektivitas PAD digunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD Ditetapkan Berdasarkan Potensi Riil Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2.3

Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

Kriteria Efektivitas	Persentase Efektivitas (%)
Sangat efektif	100% Ke atas
Efektif	90% - 100%
Cukup efektif	80% - 90%
Kurang Efektif	60% - 80%

⁵⁸Febby Randria Ramadhani, "Analisis Kemandirian dan Efektivitas Keuangan Daerah Di Kota Tarakan" dalam Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 14, No. 1, Juni 2016, h. 86.

Tidak efektif	Di bawah dari 60%
---------------	-------------------

Sumber : Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 dalam Joko Pramono

3. Rasio Efisiensi PAD

Rasio efisiensi PAD adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi PAD berarti kinerja pemerintah daerah smakin baik. Untuk menghitung rasio efisiensi PAD digunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Biaya yang Dikeluarkan untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Tabel 2.4
Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Kriteria Efisien	Persentase Efisien (%)
Tidak efesian	100% Ke atas
Kurang efesian	90% - 100%
Cukup efisien	80% - 90%
Efisien	60% - 80%
Sangat efisien	Di bawah dari 60%

Sumber : Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 dalam Joko Pramono

Elemen biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD dalam konteks ini adalah seluruh biaya langsung maupun biaya tidak langsung. Biaya langsung misalnya gaji dan upah karyawan bagian pemungutan pajak dan retribusi daerah, sedangkan biaya tidak langsung misalnya biaya-biaya penyuluhan dan biaya iklan layanan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daerah.

4. Rasio Keserasian

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal. Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja operasi berarti presentase belanja investasi (belanja modal) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Analisis belanja operasi terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran, sehingga belanja operasi ini sifatnya jangka pendek dan dalam hal tertentu sifatnya rutin atau berulang (*recurrent*).

Pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60-90 persen. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan daerah tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi belanja yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah. Rasio belanja operasi terhadap total belanja dirumuskan sebagai berikut⁵⁹:

$$\text{Rasio Belanja Operasi} = \frac{\text{Total Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

Analisis belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasar laporan ini, akan diketahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Pengeluaran belanja

⁵⁹Mahmudi, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta : UPP STIM YKPN, 2010), hal. 164.

modal akan memberi manfaat dalam jangka menengah dan panjang. Belanja modal akan mempengaruhi neraca pemerintah daerah yaitu menambah jumlah asset daerah. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan daerah yang rendah memiliki porsi jumlah belanja modal yang tinggi dibandingkan pemerintah daerah dengan pendapatan tinggi.

Hal ini disebabkan pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan rendah berorientasi untuk melakukan belanja modal sebagai bagian dari investasi modal jangka panjang, sedangkan pemerintahan yang berpendapatan tinggi biasanya telah memiliki asset modal yang mencukupi. Pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah antara 5-20 persen. Rasio belanja modal terhadap total belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Modal} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

5. Rasio Pertumbuhan

Rasio ini merupakan rasio yang mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian.⁶⁰

$$\text{Rasio Pertumbuhan PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD } x_n - x_{n-1}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD } x_{n-1}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan total Pendapatan} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan } x_n - x_{n-1}}{\text{Realisasi Pendapatan } x_{n-1}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Rutin} = \frac{\text{Realisasi Belanja Rutin } x_n - x_{n-1}}{\text{Realisasi Belanja Rutin } x_{n-1}} \times 100\%$$

⁶⁰Faud, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, h. 143.

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Pembangunan} = \frac{\text{Realisasi Belanja Pembangunan } x_n - x_{n-1}}{\text{Realisasi Belanja Pembangunan } x_{n-1}} \times 100\%$$

Keterangan :

x_n = tahun yang dihitung (ex:2006)

x_{n-1} = tahun sebelumnya (ex:2005)

Mengacu pada PP No. 24 Tahun 2005 dan PP No. 58 Tahun, 2005, maka perhitungan rasio pertumbuhan dapat disesuaikan dengan mengganti belanja rutin dan belanja pembangunan menjadi belanja operasi dan belanja modal.⁶¹

E. Kajian Terdahulu dan Kerangka Teoritis

1. Kajian Terdahulu

Tabel 2.5
Kajian Terdahulu

Nama	Judul	Hasil Penelitian
Lazyra KS (2016)	Analisis Rasio Keuangan Daerah Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Medan.	Hasil penelitian menunjukkan kinerja pemerintah Daerah Kota Medan dengan menggunakan rasio keuangan daerah mengalami penurunan, hal ini terjadi dikarenakan kurang maksimalnya pendapatan daerah Pemerintah Daerah Kota Medan, dan meningkatnya belanja daerah, bahkan melebihi dari yang dianggarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Medan, rasio

⁶¹Ulum MD, *Audit Sektor Publik: Suatu Pengantar*, h. 33.

		<p>kemandirian yang masih dibawah standar terjadi dikarenakan kurang mampunya pemerintah daerah Kota Medan meningkatkan PAD, untuk rasio efektivitas yang masih dibawah standar keuangan daerah terjadi pemerintah daerah tidak mampu dalam mencapai target untuk pendapatan daerah tersebut, untuk rasio efisiensi yang berada diatas standar terjadi dikarenakan besarnya belanja daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah, bahkan realisasi belanja daerah melebihi dari target.</p>
<p>Patria A. H. Saragih (2017)</p>	<p>Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, dan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Kerasian dan Rasio Pertumbuhan untuk menilai Kinerja Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2012-2014.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan secara simultan berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap kinerja keuangan daerah diperoleh hasil F hitung > F tabel ($4,902 > 2,56$). Jik dianalisis secara parsial, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan terhadap kinerja</p>

		keuangan daerah tidak berpengaruh secara parsial. Sedangkan untuk rasio efisiensi keuangan daerah terhadap kinerja keuangan daerah berpengaruh secara parsial.
Yunita (2017)	Analisis Kinerja Keuangan dengan Menggunakan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. Rasio Efektitas PAD, Rasio Aktivitas dan Rasio Pertumbuhan Tahun 2011-2015. (Pemerintah Kabupaten Pidie).	Hasil dari penelitian menunjukkan (1) rata-rata rasio kemandirian adalah 9% menunjukkan potensi PAD yang sedikit yang bisa dilihat dari pendapatan transfer pusat dan provinsi yang masih besar. (2) rata-rata rasio efektivitas PAD adalah 84% berada pada kategori tidak efektif karena realisasi target tidak mencapai 100%. (3) Rata-rata rasio aktivitas belanja operasi adalah 80% dan rasio belanja pembangunan adalah 14%, pemerintah daerah memprioritaskan belanjanya pada belanja operasi. (4) Rata-rata rasio pertumbuhan pendapatan dan rasio pertumbuhan belanja adalah 24% dan 19%, rasio pertumbuhan mengalami pertumbuhan positif dan mengalami kenaikan selama tahun 2011-2015.

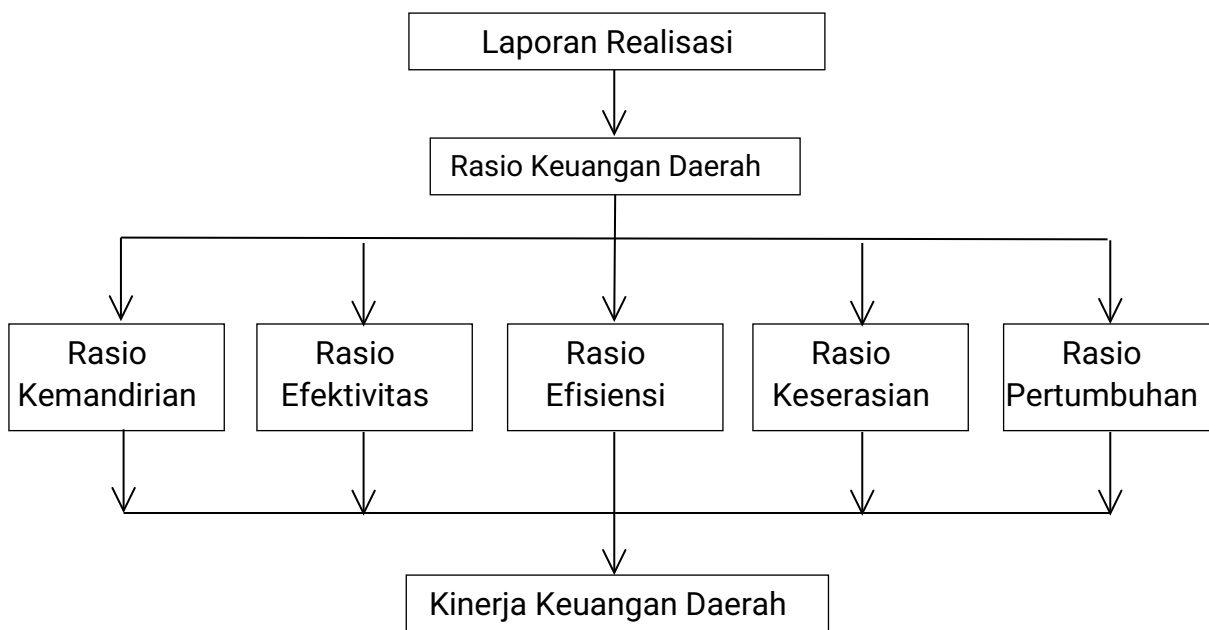
- a. Persamaan dan perbedaan penelitian Lazyra KS (skripsi) dengan penelitian ini adalah :
- 1) Persamaan ; menggunakan metode penelitian yang sama yakni, kualitatif deskriptif dan menggunakan rumus rasio yang sama yakni rasio keuangan

daerah.

- 2) Perbedaannya ; penelitian Lazyra KS dilakukan pada suatu kota, sedangkan penelitian ini dilakukan pada suatu provinsi. Dan rasio pertumbuhan hanya pada PAD saja.
- b. Persamaan dan perbedaan penelitian Patria A. H. Saragih KS (skripsi) dengan penelitian ini adalah :
- 1) Persamaan ; menggunakan rumus rasio yang sama yakni rasio keuangan daerah.
 - 2) Perbedaannya ; penelitian Patria A. H. Saragih KS menggunakan metode kuantitatif deskriptif dan dilakukan pada populasi kabupaten/kota yang ada provinsi sumatera utara dengan menggunakan sampel sesuai dengan kriteria yg ditetapkan (*purpusive sampling*). Kemudian rasio pertumbuhan hanya pada PAD saja.
- c. Persamaan dan perbedaan penelitian Yunita (skripsi) dengan penelitian ini adalah :
- 1) Persamaan ; penelitian Yunita menggunakan metode kualitatif deskriptif dan menggunakan rumus rasio yang sama yakni rasio keuangan daerah.
 - 2) Perbedaannya ; penelitian ini dilakukan pada suatu kabupaten dan rasio pertumbuhan hanya pada pendapatan dan belanja saja serta penilaian rasio keuangan daerah tidak menggunakan kriteria dari Keputusan Mendagri.

2. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Teoritis

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah laporan keuangan bagian Laporan Realisasi Anggaran yang dihitung menggunakan Rasio Keuangan Daerah yakni rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan untuk mengetahui seberapa jauh keberhasilan kinerja keuangan suatu pemerintah daerah yang ditinjau dari laporan keuangannya.