

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Teori

2.1.1 Keuangan Daerah

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah). Menurut Kuswandi (2016) Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Berdasarkan definisi di atas bahwa dapat disimpulkan Keuangan daerah adalah bahwa daerah melaksanakan segala hak dan kewajiban yang harus dimiliki oleh pemerintahannya sendiri. Hak dan Kewajiban tersebut dapat dinilai dengan uang, termasuk berbagai bentuk kekayaan daerah yang berkaitan dengan Hak dan Kewajiban daerah.

2.1.2 Pentingnya Laporan Keuangan Daerah

Menurut Mahmudi (2016) Terkait dengan tugas untuk akuntabilitas dan Transparansi keuangan, khususnya di daerah, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya, ada dua alasan utama pemerintah daerah harus mempublikasikan laporan keuangan, yaitu :

1. Dari sisi internal, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah daerah secara keseluruhan maupun unit-unit kerja didalamnya (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban internal (*internal accountability*), yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja kepada kepala daerah, kepala daerah kepada pegawai pemerintah daerah dan DPRD.
2. Dari sisi pemakai eksternal, Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal (*external accountability*),

yaitu pertanggungjawaban kepala daerah kepada masyarakat, investor, kreditor, lembaga donor, pers, serta pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan laporan tersebut sebagai dasar untuk pengambilan keputusan ekonomi, social, dan politik.

Karena dasar untuk pengambilan keputusan maka diperlukannya pengukuran kinerja, dengan pengukuran kinerja ini nantinya pemerintah daerah akan lebih ekonomi, efektif dan efisiensi dalam pengambilan keputusan kedepannya.

2.1.3 Tujuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Permendagri No 64 Tahun 2013 tentang penerapan Standar akuntansi pemerintahan berbasis AkruaI pada pemerintah Daerah bahwa 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 daerah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dikelola, dengan:

- 1) Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban dan ekuitas pemerintah daerah.
- 2) Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas pemerintah daerah.
- 3) Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
- 4) Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggaran yang ditetapkan.
- 5) Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya.
- 6) Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, dan
- 7) Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Berdasarkan definisi diatas tujuan laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk membuat keputusan-keputusan ekonomi, suatu proses transaksi keuangan ,dan menggambarkan kinerja keuangan tersebut baik atau tidaknya. Untuk mengukur kinerja keuangan ini bahwa di perlukan prinsip *value for money* untuk menilai apakah kinerja keuangan daerah sudah berjalan dengan efektif, efisiensi dan ekonomi.

2.1.4 Manfaat Laporan Keuangan Daerah

Menurut Fahmi (2012) menyatakan bahwa "Dengan adanya laporan keuangan yang disediakan manajemen perusahaan maka sangat membantu pihak pemegang saham dalam proses pengambilan keputusan, dan sangat berguna dalam melihat kondisi pada saat ini maupun dijadikan sebagai alat untuk memprediksi kondisi masa yang akan datang".

Menurut Mahmudi (2016) secara spesifik, Manfaat penyajian laporan keuangan adalah:

1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi kesehatan keuangan pemerintah terkait dengan likuiditas dan solvabilitasnya.
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu pemerintahan dan perubahan-perubahan yang telah akan terjadi.
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan.
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran.
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.
 - a) Untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain.
 - b) Untuk mengevaluasi tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di pemerintahan.
 - c) Untuk mengevaluasi hasil (*outcome*) suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target.
 - d) Untuk mengevaluasi tingkat pemerataan dan keadilan (*equity & equality*).

Manfaat dari adanya laporan ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam proses pengambilan keputusan demi kemajuan pemerintah atau organisasi sektor publik.

2.1.5 Sumber Pendapatan Daerah

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2021) Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sumber pendapatan daerah diperoleh dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD terdiri dari:

a) Pajak Daerah

Ketentuan mengenai pajak daerah ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak daerah ditetapkan dengan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b) Retribusi Daerah

Sebagaimana pajak daerah, ketentuan mengenai kontribusi juga ditetapkan dengan undang-undang. Sementara penentuan tarif dan tata cara pemungutan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal baik pada perusahaan milik daerah, perusahaan milik pemerintah, maupun pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Ketentuan mengenai hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

d) Lain-lain PAD yang sah

Meliputi dari: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih antara nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, serta komisi, potongan, apapun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau jasa oleh daerah.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dilakukan kepada daerah untuk mendanai keseluruhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber dana yang berasal dari pos Dana Perimbangan terdiri dari:

a) Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

b) Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber

daripendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah. Sedangkan kriteria teknis diterapkan oleh kementerian negara departemen teknis.

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang diterapkan.

- a) Hibah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/ lembaga asing, badan/ lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.
- b) Dana Darurat adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis ekonomi.

Berdasarkan definisi di atas bahwa dapat disimpulkan pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan yang meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

2.1.6 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.1.6.1 Anggaran

Menurut Mulyadi (2016) Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain, mencakup jangka waktu satu tahun.

Menurut Indra Bastian (2015) Anggaran pada umumnya memiliki karakteristik sebagai berikut :

- a) Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.
- b) Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun.
- c) Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen, yang berarti bahwa para manajer setuju untuk menerima tanggung jawab guna mencapai sasaran yang ditetapkan dalam anggaran.
- d) Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang

- lebih tinggi dari penyusun anggaran.
- e) Setelah disetujui, anggaran hanya dapat diubah dibawah kondisi tertentu.
 - f) Secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran, dan selisihnya dianalisis dan dijelaskan.

2.1.6.2 Anggaran Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan daerah guna membiayai proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam tahun anggaran berkenaan.

Menurut Halim (2012) yang menyatakan “bahwa semua penerimaan daerah aktiva atau penurunan utang dalam berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan”.

Berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pendapatan daerah merupakan penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah yang dapat ditinjau dari tingkat kenaikan aktiva ataupun penurunan utang yang dapat digunakan oleh pemerintah dalam membangun dan mengembangkan suatu daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

2.1.6.3 Anggaran Belanja Daerah

Menurut Halim (2012) “Belanja daerah adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggungjawab kepada masyarakat dan pemerintah di atasnya”.

Menurut Indra Bastian (2015) bahwa “belanja daerah adalah penurunan manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial selama periode pelaporan dalam bentuk arus kas keluar, atau konsumsi aktiva/ekuitas netto, selain yang berhubungan dengan distribusi ke entitas ekonomi itu sendiri”.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah

dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

2.1.6.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), dan ditetapkan dengan peraturan daerah". Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Pemerintah daerah harus melaksanakan fungsi pertama, pengumpulan sumber daya yang mencukupi dengan cara yang tepat, dan kedua, pengalokasian dan penggunaan sumber daya tersebut secara responsif, efisien dan efektif. Fungsi pertama berkaitan dengan sisi penerimaan (pendapatan) dari APBD sedangkan fungsi kedua dari sisi pengeluaran (belanja).

Menurut Mardiasmo (2018) "Pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas menjalankan mandat dari rakyat membutuhkan biaya yang besar. Untuk pembiayaan tersebut pemerintah daerah mempunyai beberapa sumber penerimaan daerah yang dituangkan dalam anggaran, anggaran yang dibuat akan mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional baik secara kuantitatif maupun kualitatif sehingga akan terlihat:

1. Adanya pertanggungjawaban pemungutan pajak dan pungutan lain-lain oleh pemerintah misalnya untuk memperlancar ekonomi.
2. Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya.
3. Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan dalam menentukan pola tingkat distribusi penghasilan dalam ekonomi".

2.1.6.5 Karakteristik APBD

Karakteristik APBD menurut Halim (2012) antara lain:

1. APBD disusun oleh DPRD bersama-sama Kepala Daerah.
2. Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah

pendekatan tradisional (line item) yaitu anggaran disusun berdasarkan jenis penerimaan dan jenis pengeluaran. Oleh karena itu, setiap baris dalam APBD menunjukkan tiap jenis penerimaan dan pengeluaran. penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk melakukan pengendalian atas pengeluaran. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang paling tradisional (tertua) diantara berbagai pendekatan penyusunan anggaran.

3. Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeriksaan, penyusunan, dan penetapan perhitungan APBD. Penyusunan dan perhitungan APBD merupakan pertanggungjawaban APBD. Pertanggungjawaban itu dilakukan dengan menyampaikan perhitungan APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk Pemerintahan Daerah Tingkat I dan kepada Gubernur untuk Pemerintahan Daerah Tingkat II. Oleh karena itu, pertanggungjawaban bersifat vertikal.
4. Dalam tahap pengawasan dan pemeriksaan dan tahap penyusunan dan penentuan perhitungan APBD, pengendalian dan pemeriksaan/ audit bersifat keuangan. Hal ini tampak pada pengawasan pendapatan daerah dan pengawasan pengeluaran daerah.
5. Pengawasan terhadap pengeluaran daerah dilakukan berdasarkan 3 unsur utama, yaitu unsur ketaatan pada peraturan perundangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan unsur hasil program (untuk proyek-proyek daerah).
6. Sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan tata buku anggaran yaitu anggaran dan pembukuan saling berhubungan dan saling mempengaruhi.

Berdasarkan beberapa definisi di atas bahwa dapat disimpulkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), dan ditetapkan dengan peraturan daerah yang mempunyai siklus perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeriksaan, penyusunan, dan penetapan perhitungan APBD.

2.1.6.6 Fungsi APBD

Menurut Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 menyatakan bahwa fungsi APBD sebagai berikut :

- a. Fungsi Otorisasi yang memiliki arti anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan APBD pada tahun berkenaan.
- b. Fungsi Perencanaan yang memiliki arti anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan/sub kegiatan pada tahun berkenaan.
- c. Fungsi Pengawasan yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai kegiatan/sub kegiatan

- penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Fungsi Alokasi yang mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
 - e. Fungsi distribusi yang mengandung arti kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
 - f. Fungsi stabilisasi yang mengandung arti anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian Daerah.

Berdasarkan beberapa definisi di atas bahwa dapat disimpulkan Fungsi APBD adalah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan/sub kegiatan, menjadi pedoman untuk menilai kegiatan/sub kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian Daerah.

2.1.7 Akuntabilitas

Menurut Halim (2014) akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Mardiasmo (2016) akuntabilitas adalah sebuah kewajiban melaporkan dan bertanggungjawab atas keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui media pertanggungjawaban yang dikerjakan secara berkala.

Berdasarkan beberapa definisi di atas bahwa dapat disimpulkan Akuntabilitas yaitu mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Asas akuntabilitas merupakan asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan negara dan hasil akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

2.1.7.1 Akuntabilitas Publik

Menurut Bastian (2016) disebutkan bahwa :

Akuntabilitas publik adalah akuntabilitas publik adalah kewajiban-kewajiban dari individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban pegawai pemerintah kepada publik yang menjadi konsumen layanannya. Akuntabilitas publik adalah kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat (principal).

Menurut Basri (2016) disebutkan bahwa :

Akuntabilitas publik adalah suatu laporan yang dilakukan oleh instansi untuk memberikan informasi, pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. di dalam tata kelola pemerintah yang baik terhadap pengelolaan keuangan daerah tidak bisa dipisahkan dari prinsip-prinsip akuntabilitas publik karena akuntabilitas publik adalah suatu pertanggungjawaban atas kegiatannya didalam pengelolaan keuangan daerah. Prinsip-prinsip akuntabilitas publik pada pemerintahan yang baik dalam mengelola keuangan daerah tersebut diantaranya :

1. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, anggaran daerah. Transparansi juga memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.
2. Akuntabilitas berarti dari perencanaan, pelaporan benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat.
3. Value for money berarti telah ditetapkan tiga prinsip didalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

Berdasarkan beberapa kajian teoritis menurut para ahli dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas publik seperti akuntabilitas vertikal, horizontal dan bersifat transparansi, perencanaan dan pelaporan serta ekonomis, efisien dan efektivitas.

2.1.8 Value For Money

2.1.8.1 Pengertian Value For Money

Menurut Mardiasmo (2018), *Value For Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen

utama, yakni ekonomi, efisien, dan efektifitas.

a. Ekonomi

Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan untuk yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

b. Efisiensi

Efisiensi merupakan perbandingan *output/input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah di tetapkan.

c. Efektivitas

Efektivitas merupakan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

Berdasarkan definisi di atas *Value For Money* adalah suatu konsep penilaian kinerja organisasi sektor publik berdasarkan tingkat pencapaian suatu rencana kerja yang mengacu pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efektif dan efektif. Melalui konsep *Value For Money* memberikan informasi berupa indikator apakah anggaran yang dibelanjakan menghasilkan nilai tertentu bagi masyarakat.

2.1.8.2 Manfaat Implementasi *Value For Money* pada Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2011) Penerapan konsep *Value For Money* dalam pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik tentunya memberikan manfaat bagi organisasi itu sendiri maupun masyarakat. Manfaat yang dikehendaki dalam pelaksanaan *Value For Money* pada organisasi sektor publik yaitu : ekonomis (hemat cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisiensi (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya, dan efektif (berhasil guna) dalam mencapai tujuan dan sasaran. Manfaat implementasi konsep *Value For Money* pada organisasi sektor publik antara lain :

- a. Meningkatkan Efektifitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.
- b. Meningkatkan mutu pelayanan publik.
- c. Menurunnya biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input.
- d. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik, dan
- e. Meningkatkan Kesadaran akan uang publik (*public costs awareness*) sebagai alat akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Berdasarkan Manfaat yang disebutkan diatas bahwa manfaat *Value For Money* adalah membantu lembaga pemerintahan agar dapat memberikan pemahaman terhadap uang publik yang merupakan manifestasi akuntabilitas publik. *Value For Money* juga dimanfaatkan untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat secara

tepat dan sesuai tujuan sehingga kualitas pelayanan akan tercipta dengan baik lewat sumber daya yang efisien dan ekonomis.

2.1.8.3 Indikator *Value For Money*

Menurut Mardiasmo (2018) disebutkan bahwa peranan indikator kinerja adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan. Hal ini tidak berarti bahwa suatu indikator dan memberikan ukuran pencapaian program yang definitif. Indikator *value for money* dibagi menjadi dua bagian, yaitu (1) indikator alokasi biaya (ekonomi dan efisiensi), dan (2) indikator kualitas pelayanan (efektifitas). Indikator kinerja ini harus dimanfaatkan oleh pihak internal maupun eksternal, pihak internal dapat menggunakannya dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya. Dengan kata lain, indikator kinerja berperan untuk menunjukkan, memberi indikasi atau memfokuskan perhatian pada bidang yang relevan dilakukan tindakan perbaikan. Pihak eksternal dapat menggunakan indikator kinerja sebagai kontrol dan sekaligus sebagai informasi dalam rangka mengukur tingkat akuntabilitas publik. Pembuatan dan penggunaan indikator kinerja tersebut membantu setiap pelaku utama dalam proses pengeluaran publik. Indikator kinerja akan membantu para manajer publik untuk memonitor pencapaian program dan mengidentifikasi masalah yang penting. Selain itu, indikator kinerja juga akan membantu pemerintah dalam proses pengambilan keputusan anggaran dan dalam mengawasi kinerja anggaran. Indikator kinerja memudahkan bagi DPR/DPRD dalam mengkaji dan mengawasi alokasi dan penggunaan anggaran, khususnya melalui proses pembahasan pada sidang-sidang dewan.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa indikator *value for money* digunakan untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan dan membantu pemerintah dalam proses pengambilan keputusan anggaran dan dalam mengawasi kinerja anggaran.

2.1.8.4 Pengukuran *Value For Money*

2.1.8.4.1 Pengukuran Ekonomi

Pada konteks organisasi pemerintahan, ukuran ekonomi berupa berapa anggaran yang dialokasikan untuk membiayai aktivitas tertentu. Apabila sumber daya yang dikeluarkan berada dibawah anggaran maka terjadi penghematan. Sebaliknya apabila sumber daya yang dikeluarkan diatas anggaran maka terjadi pemborosan. Menurut Mahmudi (2019), Pengukuran ekonomis dinyatakan dalam rumus berikut :

$$\text{Ekonomi} = \frac{\text{INPUT Rencana (Anggaran)}}{\text{INPUT Realisasi (Capaian)}} \times 100\%$$

Menurut Mahmudi (2019), Nilai Kinerja Ekonomi adalah:

- a. Jika diperoleh nilai perbandingan lebih dari 100% ($X > 100\%$) maka, Ekonomis.
- b. Jika diperoleh nilai perbandingan 85-100% ($X - 100\%$) maka, Cukup Ekonomis.
- c. Jika diperoleh nilai perbandingan 65-84% ($X - 84\%$) maka, Kurang Ekonomis.
- d. Jika diperoleh nilai perbandingan kurang 65% ($X < 65\%$) maka, Tidak Ekonomis.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran ekonomi adalah anggaran yang dialokasikan untuk membiayai aktivitas tertentu dan dengan rumus yang telah ditentukan.

2.1.8.4.2 Pengukuran Efisiensi

Menurut Mahmudi (2019) untuk mengukur efisiensi dilakukan dengan cara membandingkan biaya sesungguhnya dengan biaya standar. Biaya standar menunjukkan biaya yang seharusnya terjadi untuk menghasilkan output tertentu. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan cara membandingkan realisasi belanja dengan standar belanjanya Pengukuran efisiensi dinyatakan dalam rumus berikut:

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Nilai Kinerja } OUTPUT}{\text{Nilai Kinerja } INPUT} \times 100\%$$

Menurut Mahmudi (2019), Nilai Kinerja Ekonomi adalah:

- a. Jika diperoleh nilai perbandingan lebih dari 100% ($X > 100\%$) maka, Tidak Efisien.
- b. Jika diperoleh nilai perbandingan sama 100% ($X = 100\%$) maka, Cukup Efisien.
- c. Jika diperoleh nilai perbandingan 90-99% ($X - 99\%$) maka, Efisien.
- d. Jika diperoleh nilai perbandingan kurang 90% ($X < 90\%$) maka, Sangat Efisien.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa Efisien adalah membandingkan biaya sesungguhnya dengan biaya standar dan jika nilai perbandingan itu lebih dari 100% maka anggaran tersebut tidak efisien.

2.1.8.4.3 Pengukuran Efektivitas

Menurut Mahmudi (2019), Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Dengan demikian pengukuran efektivitas dinyatakan dalam rumus berikut ini :

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Nilai Kinerja } \textit{OUTCOME}}{\text{Nilai Kinerja } \textit{Output}} \times 100\%$$

Menurut Mahmudi (2019), Nilai Kinerja Ekonomi adalah:

- Jika diperoleh nilai perbandingan lebih dari 100% ($X > 100\%$) maka, Efektif.
- Jika diperoleh nilai perbandingan 85-99% ($X - 99\%$) maka, Cukup Efektif.
- Jika diperoleh nilai perbandingan 65-84% ($X - 84\%$) maka, Kurang Efektif.
- Jika diperoleh nilai perbandingan kurang 65% ($X < 65\%$) maka, Tidak Efektif.

Berdasarkan definisi diatas bahwa dapat disimpulkan pengukuran efektivitas adalah hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya yang dicapai dengan nilai perbandingan jika lebih dari 100% maka efektif.

2.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa Penelitian terdahulu sebelumnya berkaitan dengan Pengukuran Kinerja keuangan berdasarkan konsep *Value For Money*.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|--|--|---|--|
| 1 | Melchior Eugenndori Gare (2017) | Analisis Pengukuran Kinerja dengan menggunakan <i>Value For Money</i> (Studi Kasus Pada Klinik Adhiwarga Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) Daerah Istimewa Yogyakarta) | X1 : Ekonomi X2 : Efisiensi X3 : Efektivitas Y : Pengukuran kinerja Klinik Adhiwarga | <ul style="list-style-type: none"> Klinik Adhiwarga sudah mampu mengelola keuangannya dengan Ekonomis dan Klinik Adhiwarga Pada tahun 2015 Sudah efisien namun Belum Maksimal Berdasarkan Nilai Efektivitas, Klinik Adhiwarga selama periode 2013-2015 belum Efektif. |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|----------------------|--|---|--|
| 2 | Ratna Sari (2017) | Analisis Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah dengan Menggunakan Prinsip <i>Value For Money</i> (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang) | X1 : Ekonomi X2 : Efisiensi X3 : Efektivitas Y : Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah | <ul style="list-style-type: none"> • Rasio Ekonomi Kabupaten Pinrang dari tahun 2010-2014 tidak ekonomis karena pemerintah daerah kurang sukses dalam mengendalikan Belanja yang di keluarkan • Pemerintah daerah cukup efisien karena bisa meningkatkan Pendapatannya • Rasio Efektivitas kabupaten Pinrang dari tahun 2010-2014 sangat Efektif.dibuktikan dengan Realisasi Pendapatan lebih besar dari anggaran Pendapatan. |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| 3 | Alayyal Khikmah (2014) | Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Berdasarkan Konsep <i>Value For Money</i> | <i>Analisis value for money</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Rasio Ekonomis dari tahun 2009-2013 cenderung tidak ekonomis karena menghasilkan Rasio lebih dari 100%. Pemerintah kurang ekonomis dalam pengeluaran biaya yang telah anggarkan. • Rasio Efisiensi dari tahun 2009-2013 cukup efisien karena meghasilkan Rasio kurang dari 100% • Rasio Efektivitas dari tahun 2009-2013 efektif perhitungan rasio menunjukkan hasil lebih dari 100%. Realisasi pendapatan lebih besar dari yang di anggarkan |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|-----------------------|---|---|---|
| 4 | Ali Sartono (2018) | Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Magelang Tahun 2012-2016 Berdasarkan Konsep <i>Value For Money</i> | X1 : Ekonomi X2 : Efisiensi X3 :Efektivitas Y :Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah | <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah daerah kota Magelang dikatakan cukup ekonomis berdasarkan hasil uji yang menunjukkan rentang dari 80-90%. • Pemerintah daerah kota Magelang dikatakan kurang Efisien berdasarkan hasil uji yang menunjukkan rentang dari 90-100%. • Pemerintah daerah kota Magelang dikatakan sangat Efektif berdasarkan hasil uji yang menunjukkan rentang di atas 100% |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|--|---|---|---|
| 5 | Fitriani (2017) | Analisis <i>Value For Money</i> dalam Pengukuran Kinerja Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Bulukumba | X1 : Ekonomi X2 : Efisiensi X3 : Efektivitas Y : Pengukuran kinerja Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Bulukumba | • Kinerja Dinas Kesehatan Hewan Kabupaten Bulukumba selama Periode 2014-2016 telah memenuhi syarat <i>value for money</i> dimana setiap anggaran yang di alokasikan mampu dikelola secara tepat dalam menjalankan setiap program kerja yang dimilikinya |
| 6 | Dian Lestari Hermawati (2014) | Analisis Kinerja dengan konsep Value For Money (Studi Kasus Pada Balai Besar Pengembangan Latihan Kerja Dalam Negeri Bandung) | X1 : Ekonomi X2 : Efisiensi X3 : Efektivitas Y : Kinerja BBPLKDN Bandung | • Kegiatan pelatihan BBPLKDN Bandung sudah cukup sesuai dengan konsep value for money dengan kriteria nilai yang masuk dalam kategori ekonomis, efisien dan efektif. |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|-------------------------------|--|---|---|
| 7 | Nurhasanah Zulfa (2019) | Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi | Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi | <ul style="list-style-type: none"> • Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan nilai persentase sangat rendah sehingga penerimaan pendapatan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi masih didominasi oleh peranan Pemerintah Pusat. • Rasio keserasian menunjukkan belanja operasi dengan belanja modal telah seimbang. • Rasio efektivitas PAD rata-rata menunjukkan nilai persentase tinggi (sangat efektif). • Rasio efisiensi belanja rata-rata menunjukkan nilai persentase tinggi (kurang efisien). • Rasio pertumbuhan pada PAD rata-rata menunjukkan |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|---|--|---|---|
| | | | | peningkatan positif dengan nilai rata-rata tertinggi pada Kabupaten Muaro Jambi dan rata-rata terendah pada Kota Sungai Penuh dan Kabupaten Sarolangun. |
| 8 | Tito Aditya Perdana, Risanda A. Budiantoro, dan Febrianur Ibnu Fitroh Sukono Putra (2020) | Mengukur kinerja apbd kota surabaya analisis value for money | Kinerja Keuangan Pemerintah Kota surabaya | (1) ketiga rasio yang diujikan menunjukkan performa yang baik.; (2) perhitungan rasio ekonomis menunjukkan performa keuangan dari Pemerintah Kota Surabaya pada kategori ekonomis, dimana hasilnya konsisten dan cenderung mengalami peningkatan pada rentang 80,71 persen –88,21 persen; (3) perhitungan rasio efisiensi menunjukkan performa keuangan Pemerintah Kota Surabaya berada pada kategori sangat efisien, yang dibuktikan dengan rentang penilaian 110,24 |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|--------------------------|--|---|---|
| | | | | persen –119,19 persen; (4) perhitungan rasio efektivitas menunjukkan performa keuangan Pemerintah Kota Surabaya berada pada kategori efektif hingga sangat efektif, yang dibuktikan dengan rentang penilaian 89,82 persen hingga 103,51 persen. |
| 9 | Debby Tamara Enre (2020) | <i>Analisis Value For Money</i> Anggaran Pendapatan Pada Pemerintah Kota Medan (Periode 2014-2018) | Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Medan | kinerja Pemerintah Daerah kabupaten Kota Medan selama tahun 2014-2018 belum ekonomis karena memiliki rata-rata rasio ekonomis yaitu 79% dan termasuk dalam kategori kurang ekonomis. Dari segi efisiensi kurang efisien karena memiliki rata-rata rasio efisiensi yaitu 99,71% . Dan dari segi efektivitas, rata-rata rasio efektivitas sebesar 82,49% yang mana berada dalam kategori cukup efektif. |
| 10 | Isham Harindra (2019) | Analisis Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah Daerah dalam Perspektif | kinerja pada Badan Pelayanan Pajak Daerah | Badan Pelayanan Pajak Daerah Kabupaten Sidoarjo telah memenuhi kewajibannya |

| No | Nama (Tahun) | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|-----------------|-------------------------|--|--|
| | | <i>Value For Money.</i> | Kabupaten Sidoarjo yang diukur dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2017 | dalam menyajikan laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah. Pada pengukuran ekonomi mengacu pada anggaran (input) dengan realisasi anggaran, menunjukkan hasil yang ekonomis atau hemat dilihat dari realisasi yang relatif lebih kecil dari pada jumlah anggaran. Pengukuran efisiensi berdasarkan jumlah realisasi output yang dihasilkan dengan input, menunjukkan hasil secara keseluruhan telah digunakan secara efisien serta mampu menjalankan kegiatannya secara optimal. Sedangkan pengukuran efektivitas dilihat dari sisi output maupun outcome, menunjukkan hasil yang efektif dan berhasil dalam menjalankan serta mencapai sasaran organisasinya. |

Sumber : *data yang diolah, 2021*

Penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian terdahulu seperti yang terlampir diatas, pada penelitian ini Kinerja Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai Variabel Dependen. Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya terletak pada objek Penelitian yang berbeda yakni Kabupaten Musi Banyuasin.

2.3 Kerangka Pemikiran

Suatu organisasi sektor publik memerlukan adanya pengukuran kinerja untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik tidak hanya berpatok pada finansial tapi juga ukuran finansial organisasi karena organisasi sektor publik tidak mencari laba tetapi meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Kinerja organisasi sektor publik Multidimensi artinya satu indikator tidak dapat digunakan dalam evaluasi kinerja. Selain itu, output dihasilkan oleh organisasi sektor publik biasanya tidak terwujud, sehingga perlu mengadopsi ukuran non-finansial yang mencerminkan jumlah output yang dihasilkan. *Value For Money* adalah inti dari pengukuran kinerja organisasi sektor publik berdasarkan tiga elemen utama yakni ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

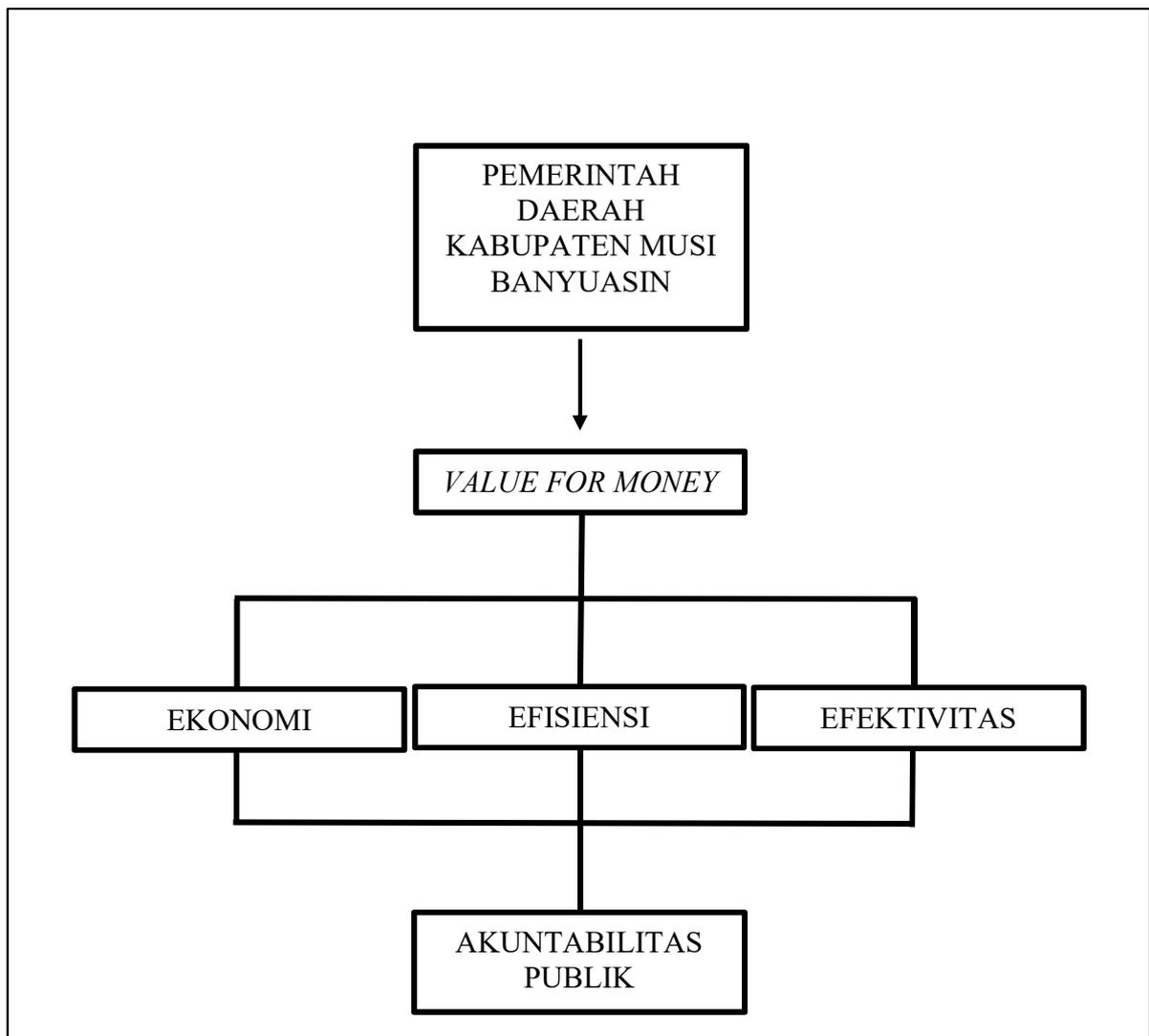
Penjelasan dari setiap elemen-elemen tersebut sebagai berikut:

1. Ekonomi adalah pemerolehan sumber daya (input) tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.
2. Efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu. Efisien merupakan perbandingan *output* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.
3. Efektivitas adalah tingkat keberhasilan suatu program dengan target yang telah ditetapkan.

Pemerintah Daerah Musi Banyuasin sebagai salah satu organisasi sektor publik, juga memerlukan pengukuran kinerja untuk mengetahui kinerja secara keseluruhan dalam melaksanakan anggaran dan realisasi pendapatan dan belanja daerah. Sektor publikpun sering dinilai sebagai sarana inefisiensi, pemborosan, dan sumber kebocoran dana. Tuntutan muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan *Value For Money* yang mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama-sama (Mardiasmo, 2006). Dengan penjelasan tersebut bahwa indikator dalam pengukuran kinerja dengan metode *Value For Money*, *Input*, *output*, dan *outcome* dijadikan sebagai indikator pengukuran kinerjanya, sehingga dapat diketahui tingkat kinerja yang ditinjau dari sisi ekonomi, efisiensi, dan efektivitas yang telah dicapai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin.

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa Suatu organisasi sektor publik memerlukan adanya pengukuran kinerja untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi. Pengukuran dengan *Value for Money* sangat tepat untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah dimana *Value For Money* adalah inti dari pengukuran kinerja organisasi sektor publik berdasarkan tiga elemen utama yakni ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Berdasarkan Uraian diatas akan tampak pada gambar paradigma penelitian berikut ini :



Sumber : Data yang diolah, 2021.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran