

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Pengertian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Bastian (2006:274) kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Dalam mengukur keberhasilan/kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat dicatat dan diukur. Pengukuran ini tidak hanya dilakukan pada input (masukan) program, tetapi juga pada keluaran manfaat dari program tersebut.

Syamsi (1986) dalam Hendrariyadi (2011:35) menyatakan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan (Mengkuningtyas, 2014).

Menurut Nordiawan (2010), “pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan (Talumewo et al., 2020).”

Kinerja merupakan suatu pencapaian yang telah direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya buruk. Pengukuran kinerja keuangan untuk kepentingan publik dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan pemerintah daerah pada periode berikutnya (Saragih & Siregar, 2020).

Tujuan Pengukuran Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah menurut Mardiasmo (2016:121) adalah untuk memenuhi tiga tujuan, yaitu:

- 1) Untuk memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas dalam memberikan pelayanan publik.
- 2) Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
- 3) Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Berdasarkan pendapat Mardiasmo diatas, maka tujuan dari adanya pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah adalah membantu pemerintah daerah melakukan tanggungjawabnya dalam pelayanan publik agar efektif, efisien dan tepat sasaran.

Menurut Mardiasmo (2009: 122) Tujuan sistem pengukuran kinerja secara umum adalah:

- a. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (top down dan bottom up);
- b. Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi;
- c. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai goal congruence; dan sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

Berikut tujuan penilaian kinerja di sektor publik (Mahmudi, 2007 dalam Halim, 2007:158).

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi  
Penilaian kinerja pada organisasi sector publik digunakan untuk mengetahui tingkat ketercapaian tujuan dan juga menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai  
Pengukuran kinerja merupakan sarana untuk pembelajaran pegawai tentang cara mereka seharusnya bertindak, serta memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, skill, atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik.
3. Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya  
Saat ini, kinerja harus lebih baik dari kinerja sebelumnya, dan kinerja mendatang harus lebih baik daripada sekarang.
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan  
Pemberian penghargaan (reward) dan hukuman (punishment). Organisasi yang berkinerja tinggi berusaha menciptakan sistem reward, insentif, dan gaji yang memiliki hubungan yang jelas dengan knowledge, skill, dan kontribusi individu terhadap kinerja organisasi.
5. Memotivasi pegawai  
Dengan pengukuran kinerja yang dihubungkan dengan manajemen kompensasi, pegawai yang berkinerja tinggi akan memperoleh reward.
6. Menciptakan akuntabilitas publik

Pengukuran kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial dicapai, seberapa bagus kinerja finansial organisasi, dan kinerja lainnya yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas. Kinerja tersebut harus diukur dan dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja.

Parker (1996) dalam Suradjito (2000), menyebutkan terdapat lima manfaat dengan adanya pengukuran kinerja yaitu:

- 1) pengukuran kinerja mampu meningkatkan mutu pengambilan keputusan;
- 2) pengukuran kinerja mampu meningkatkan akuntabilitas internal;
- 3) pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik;
- 4) pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan;
- 5) pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Hirawan (1990: 26), semakin meningkatnya kegiatan pembangunan di daerah, semakin besar pula kebutuhan akan dana yang harus dihimpun oleh Pemerintah Daerah, kebutuhan dana tersebut tidak dapat sepenuhnya disediakan oleh dana yang bersumber dari pemerintah daerah sendiri (Hatmoko, 2021). Dengan demikian maka perlu mengetahui apakah suatu daerah itu mampu untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka kita harus mengetahui keadaan kemampuan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan yang efisien akan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah ketika keputusan tersebut berkualitas baik.

### **2.1.2 Pengertian Analisis Rasio Keuangan**

Menurut Harahap (2011:190), analisis laporan keuangan berarti menguraikan pos-pos laporan keuangan menjadi unit informasi yang lebih kecil dan melihat hubungannya yang bersifat signifikan atau yang mempunyai makna antara satu dengan yang lain baik antara data kuantitatif maupun non-kuantitatif dengan tujuan untuk mengetahui kondisi keuangan lebih dalam yang sangat penting dalam proses menghasilkan keputusan yang tepat (R Cheppy S Jumhana, 2017).

Laporan keuangan merupakan output dan hasil dari proses akuntansi yang menjadi bahan informasi bagi para pemakainya sebagai salah satu bahan dalam proses pengambilan keputusan (Harahap, 2007). Secara spesifik, menurut Bastian (2010:297) tujuan khusus pelaporan keuangan sektor publik adalah menyediakan informasi yang relevan dalam pengambilan keputusan dan menunjukkan akuntabilitas entitas atas sumber daya yang dipercayakan.

Menurut Kasmir (2013:69), terdapat dua macam metode analisis laporan keuangan yang biasa dipakai yaitu sebagai berikut:

- Analisis vertikal (statis) merupakan analisis yang dilakukan terhadap hanya satu periode laporan keuangan saja. Informasi yang diperoleh hanya untuk

satu periode saja dan tidak diketahui perkembangan instansi dari periode ke periode.

- Analisis horizontal (dinamis) merupakan analisis yang dilakukan dengan membandingkan laporan keuangan untuk beberapa periode. Dari hasil analisis ini akan terlihat perkembangan instansi dari periode yang satu ke periode yang lain.

Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.

Analisis laporan keuangan memerlukan teknik tertentu agar kegiatan analisis tersebut bermanfaat untuk pengambilan keputusan. Terdapat beberapa teknik analisis laporan keuangan, antara lain:

a. Analisis Varians (Selisih)

Analisis varians (selisih) pada umumnya digunakan untuk menganalisis laporan realisasi anggaran, yaitu dilakukan dengan cara mengevaluasi selisih yang terjadi antara anggaran dengan realisasi. Selisih anggaran dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu selisih yang menyenangkan dan tidak menyenangkan. Yang perlu di analisis lebih dalam adalah terhadap selisih yang tidak menyenangkan. Aspek penting perlu mendapat perhatian dalam analisis varian ini adalah:

1. Menentukan tingkat signifikansi selisih anggaran. Apakah selisih anggaran dengan realisasi dinilai signifikan ataukah tidak. Jika tidak maka bisa diabaikan, tetapi jika dianggap signifikan, maka perlu analisis lebih lanjut.
2. Menentukan tingkat varians (selisih) anggaran yang bisa ditoleransi. Berapa besar penyimpangan anggaran yang masih dianggap dalam batas wajar.
3. Mencari penyebab terjadinya selisih anggaran.

b. Analisis Rasio Keuangan

Analisis rasio keuangan merupakan perbandingan antara dua angka yang datanya diambil dari elemen laporan keuangan. Analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menginterpretasikan perkembangan kinerja dari tahun ke tahun

dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis. Terdapat berbagai macam analisis rasio keuangan, antara lain:

1. Analisis aset
2. Analisis likuiditas, meliputi:
  - Rasio lancar
  - Rasio kas
  - Rasio cepat
  - Rasio modal kerja terhadap total aset
3. Analisis solvabilitas
4. Analisis kewajiban (*Leverage*)
  - Rasio total utang terhadap ekuitas (*Debt to equity ratio*)
  - Rasio total utang terhadap aset modal
  - Rasio total utang terhadap pendapatan
5. Analisis ekuitas
6. Analisis profitabilitas
  - Profit Margin
  - Return on Assets (ROA)
  - Return on Investment (ROI)
  - Return on Equity (ROE)
  - Return on Capital Employed (ROCE)
  - Net Income
7. Analisis aktivitas

c. Analisis Pertumbuhan (*Trend*)

Analisis pertumbuhan atau tren dilakukan untuk mengetahui kecenderungan baik berupa kenaikan atau penurunan kinerja selama kurun waktu tertentu. Analisis pertumbuhan ini penting untuk mengetahui sejarah perkembangan kinerja. Analisis pertumbuhan atau tren dapat diaplikasikan misalnya untuk menilai pertumbuhan aset, pendapatan, utang, surplus/defisit, dan sebagainya.

d. Analisis Regresi

Analisis regresi dilakukan untuk menguji pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Analisis regresi bermanfaat untuk riset kebijakan

publik yang hasilnya dapat diaplikasikan oleh pemerintah daerah. Analisis regresi ini misalnya:

- Menguji pengaruh likuiditas keuangan daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
- Menguji pengaruh tingkat serapan APBD terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
- Menguji pengaruh belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
- Menguji pengaruh belanja bantuan keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
- Menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pendapatan asli daerah.
- Dan sebagainya.

e. Analisis Prediksi

f. Analisis *Common-Size*

Analisis vertikal dalam informasi keuangan diikuti untuk menyiapkan Analisis Common-Size (Persentase Per-Komponen). Selain itu, nilai uang dari isi laporan keuangan tidak dipertimbangkan. Namun, hanya persentase yang dipertimbangkan untuk menyiapkan pernyataan persentase per-komponen.

Total aset atau total liabilitas atau penjualan diambil 100 dan item-item saldo dibandingkan dengan total aset, total liabilitas, atau penjualan dalam bentuk persentase. Dengan demikian, analisis common-size menunjukkan hubungan masing-masing komponen dengan keseluruhan. Analisis Common-Size yang terpisah disusun untuk akun laba rugi disebut sebagai Common Size Income Statement dan untuk neraca disebut sebagai Common Size Balance Sheet.

g. Analisis Rata-rata

Setelah Anda menghitung analisis tren untuk mengetahui masalah bisnis, rasio tersebut dibandingkan dengan analisis rata-rata industri. Kedua tren ini dapat disajikan pada kertas grafik juga dalam bentuk kurva. Presentasi fakta dalam bentuk gambar ini membuat analisis dan perbandingan lebih komprehensif dan mengesankan.

h. Analisis *Cost Volume Profit*

Analisis ini mengungkapkan hubungan yang berlaku antara penjualan, biaya, dan laba. Biaya dibagi menjadi dua, yaitu biaya tetap dan biaya variabel. Ada hubungan yang konstan antara penjualan dan biaya variabel. Analisis biaya memungkinkan manajemen untuk perencanaan laba yang lebih baik.

Didalam penelitian ini yang tepat digunakan sebagai alat ukur kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Sumatera Selatan sebelum dan saat pandemi covid-19 adalah menggunakan teknik analisis rasio keuangan. Karena analisis rasio keuangan merupakan perbandingan antara dua angka yang datanya diambil dari elemen laporan keuangan. Analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menginterpretasikan perkembangan kinerja dari tahun ke tahun dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk melihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD adalah:

- 1) DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
- 2) Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.
- 3) Pemerintah pusat/propinsi sebagai bahan masukan dalam membina pelaksanaan
- 4) Pengelolaan keuangan daerah.
- 5) Masyarakat dan kreditur, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang

telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2002:126). Hasil dari analisis rasio keuangan selanjutnya digunakan untuk (Halim, 2007:230):

- Menilai kemandirian daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- Melihat pertumbuhan/perkembangan Perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Salah satu alat ukur kinerja adalah analisis rasio keuangan daerah yang merupakan inti pengukuran kinerja sekaligus konsep pengelolaan organisasi pemerintah untuk menjamin diberlakukannya pertanggungjawaban publik oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada masyarakat luas. Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2007) yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian belanja dan rasio pertumbuhan PAD.

Menurut Mahmudi (2007:96), Adapun jenis rasio keuangan daerah tersebut diantaranya kecuali rasio Efisiensi PAD, rasio Efektivitas Pajak Daerah, rasio Efisiensi Pajak Daerah dan rasio Derajat Kontribusi BUMD :

- a. Rasio Kemandirian Daerah  
Rasio kemandirian daerah menunjukkan tingkat kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Gambaran kinerja yang baik dilihat dari rasio kemandirian adalah semakin tinggi rasio kemandirian, maka semakin baik pula kinerja pemerintah daerah tersebut. Hal ini berarti pemerintah daerah telah mampu membiayai sendiri kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
- b. Derajat desentralisasi  
Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi.
- c. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)  
Rasio ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Kemampuan memperoleh PAD dikategorikan efektif apabila rasio ini mencapai minimal 1 atau 100%.



### 2.1.2.1 Rasio Kemandirian

Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan sesuai target yang ditetapkan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan restribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian maka tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya.

Menurut Mahmudi (2015:140) “Rasio kemandirian keuangan Daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya.”

Rumus yang dapat digunakan dalam rasio Kemandirian ini menurut Mahmudi (2019:140) adalah :

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan Asli Daerah} \times 100\%}{\text{Transfer Pusat} + \text{Provinsi} + \text{Pinjaman}}$$

Mahsun (2006) mengklasifikasikan tingkat kemandirian suatu daerah dalam hubungannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola keuangannya serta pola hubungan pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Ketegori Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah**

| <b>Kategori</b> | <b>Rasio Kemandirian (%)</b> | <b>Pola Hubungan</b> |
|-----------------|------------------------------|----------------------|
| Tinggi          | > 75                         | Delegatif            |
| Sedang          | > 50 – 75                    | Partisipatif         |
| Rendah          | > 25 – 50                    | Konsultatif          |
| Rendah Sekali   | > 0 – 25                     | Instruktif           |

Sumber : Badan Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat (2017)

Pola hubungan instruktif, di mana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah). Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan

pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah (Saragih & Siregar, 2020).

### 2.1.2.2 Rasio Desentralisasi Fiskal

Menurut Mahmudi (2019:140), Derajat desentralisasi fiskal merupakan rasio yang menggambarkan derajat kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah, maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Dengan menghitung rasio derajat desentralisasi dapat diketahui seberapa besar kemampuan keuangan daerah dalam menggali, mengelola dan mengatur keuangan sendiri sebagai daerah otonom. Rumus rasio ini sebagai berikut:

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

Kriteria untuk menetapkan ketergantungan keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.2 sebagai berikut:

**Tabel 2.2**  
**Skala Interval Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal**

| Skala Interval Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal (%) | Kemampuan Keuangan Daerah |
|--|---------------------------|
| 0 – 10   | Sangat Kurang             |
| 10 - 20  | Kurang                    |
| 20 - 30  | Sedang                    |
| 30 - 40  | Cukup                     |
| 40 - 50  | Baik                      |
| > 50   | Sangat Baik               |

Sumber: Purba & Hutabarat (2017)

### 2.1.2.3 Rasio Efektivitas PAD

Rasio Efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan (Fathah,

2017). Menurut Mahmudi (2019:141) rasio efektivitas pendapatan asli daerah adalah rasio yang menunjukkan bagaimana kemampuan pemerintah daerah dalam mengorganisasikan penerimaan pendapatan asli daerah dengan yang telah ditargetkan dengan membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD yang dianggarkan. Rumus rasio ini adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD} \times 100\%}{\text{Target Penerimaan PAD}}$$

Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD, indikator rasio efektivitas PAD saja belum cukup, sebab meskipun dilihat dari rasio efektivitasnya sudah baik tetapi ternyata biaya untuk mencapai target tersebut sangat besar, maka pemungutan PAD tersebut tidak efisien. Oleh karena itu perlu juga dihitung rasio efisiensi PAD (Mahmudi, 2019).

**Tabel 2.3**  
**Tingkat Efektivitas Pengelolaan Keuangan**

| <b>Kriteria</b> | <b>Rasio Efektivitas (%)</b> |
|-----------------|------------------------------|
| Sangat Efektif  | > 100                        |
| Efektif         | 100                          |
| Cukup Efektif   | 90 – 99                      |
| Kurang Efektif  | 75 – 89                      |
| Tidak Efektif   | < 75                         |

Sumber: Mahmudi (2019)

#### **2.1.2.4 Rasio Efisiensi Keuangan Daerah**

Menurut Fathah (2017) Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD) menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Semakin kecil Rasio Efisiensi Keuangan Daerah berarti Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah semakin baik. Rumus yang digunakan untuk Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada Belanja Rutin dan Belanja Pembangunannya secara optimal. Menurut Mahmudi (2019:164) Rasio efisiensi adalah tingkat pencapaian hasil program

yang telah dilaksanakan dengan menggunakan sumber daya yang minimal. Rumus rasio efisiensi keuangan daerah menurut Mahmudi:

$$\text{Rasio Efisiensi Keuangan Daerah} = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah} \times 100\%}{\text{Realisasi Pendapatan Daerah}}$$

Nilai efisiensi diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan menurut Halim (2012):

**Tabel 2.4**  
**Tingkat Efisiensi Pengelolaan Keuangan**

| <b>Efisiensi Keuangan Daerah Otonomi dan Kemampuan Keuangan</b> | <b>Rasio Efisiensi (%)</b> |
|---|----------------------------|
| Sangat Efisien  | ≤ 60                       |
| Efisien   | > 60 – 80                  |
| Cukup Efisien   | > 80 – 90                  |
| Kurang Efisien  | > 90 – 100                 |
| Tidak Efisien   | ≥ 100                      |

Sumber: Halim (2012)

#### **2.1.2.5 Rasio Keserasian Belanja Modal**

Rasio keserasian belanja modal menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja modal. Dalam penelitian Subiyantoro (2012:304) belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Ada dua perhitungan dalam Rasio Keserasian ini, yaitu: Rasio Belanja Operasi dan Rasio Belanja Modal (Mengkuningtyas, 2014).

Rasio Belanja Modal merupakan perbandingan antara Total Belanja Modal dengan Total Belanja Daerah. Belanja modal memberikan manfaat jangka menengah dan panjang juga bersifat rutin. Pada umumnya proporsi belanja modal dengan belanja daerah antara 5-20% (Mahmudi, 2019:162-163). Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan belanja pelayanan publik (belanja modal) maka dana yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi

masyarakat cenderung semakin besar. Rumus rasio keserasian belanja modal adalah sebagai berikut:

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

#### **2.1.2.6 Pertumbuhan PAD**

Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, sehingga dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapat perhatian (Halim, 2012).

Rasio pertumbuhan pendapatan untuk mengetahui apakah kinerja anggaran pemerintah mengalami kenaikan atau penurunan pertumbuhan pendapatan selama beberapa periode tahun anggaran (Mahmudi, 2019:137). Semakin tinggi rasio ini maka semakin baik pertumbuhan pendapatan pemerintah daerah, sehingga diharapkan pemerintah daerah dapat mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhan pendapatan pemerintah daerah dari periode ke periode selanjutnya. Rumus rasio ini adalah sebagai berikut :

$$\text{Rasio Pertumbuhan PAD Th } t = \frac{\text{Pendapatan Th } t - \text{Pendapatan Th}(t-1) \times 100\%}{\text{Pendapatan Th } (t-1)}$$

## 2.2 Penelitian Terdahulu

**Tabel 2.5**  
**Penelitian Terdahulu**

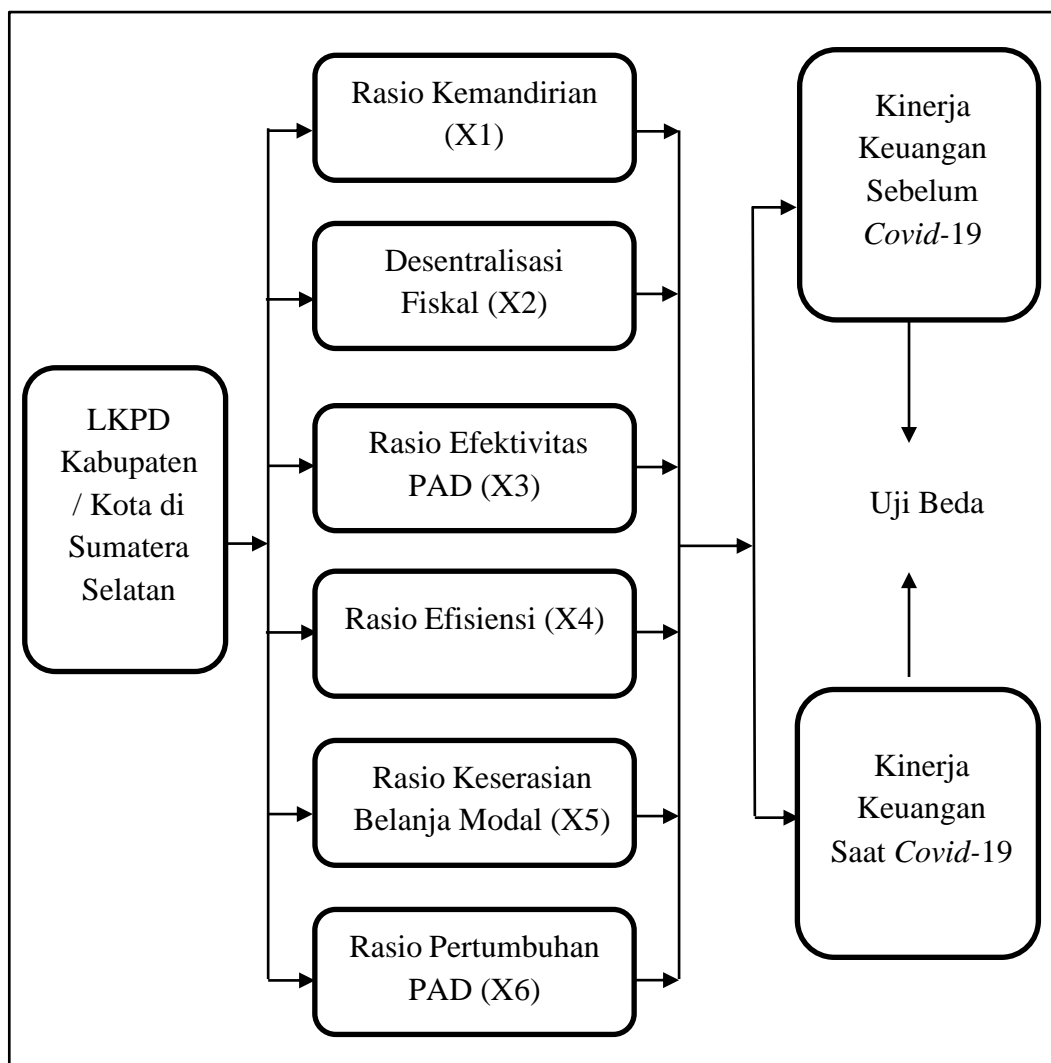
| No. | Nama (Tahun)   | Variabel   | Hasil Penelitian  |
|-----|--|--|---|
| 1.  | Kurnia Ahsanul Habibi,<br>Sobrotul Imtikhanah, dan<br>Rini Hidayah<br>(2021) | X1 : Rasio Kemandirian<br>X2 : Fleksibilitas Keuangan<br>X3 : Solvabilitas Operasional<br>X4 : Solvabilitas Jangka Pendek<br>X5 : Solvabilitas Jangka Panjang<br>X6 : Solvabilitas Layanan | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio Kemandirian dan Solvabilitas Operasional terdapat perbedaan rata-rata sebelum dan saat Pandemi Covid-19</li> <li>• Rasio fleksibilitas, solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang dan solvabilitas layanan tidak terdapat perbedaan rata-rata sebelum dan saat Covid-19</li> </ul> |
| 2.  | Benta Palantama Putra,<br>dan Retno Ulfayatun<br>Hidayah<br>(2020)           | X1 : Rasio Desentralisasi Fiskal<br>X2 : Rasio Keserasian Belanja Modal<br>X3 : Rasio Pertumbuhan PAD<br>X4 : Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio Desentralisasi Fiskal dan Rasio Keserasian Belanja Modal terdapat perbedaan sebelum dan setelah Pemekaran</li> <li>• Rasio Pertumbuhan PAD dan Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah tidak terdapat perbedaan sebelum dan setelah pemekaran.</li> </ul>   |
| 3.  | Zesmi Kusmila,<br>Mukhzarudfa, Yudi<br>(2018)                                | X1 : Rasio Kemandirian<br>X2 : Desentralisasi Fiskal<br>X3 : Rasio Efektivitas<br>X4 : Rasio Efisiensi   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seluruh kabupaten tidak terdapat perbandingan pada kinerja keuangan yang di ukur dengan Rasio kemandirian daerah, rasio desentralisasi fiskal, rasio efektivitas dan rasio efisiensi kabupaten antara sebelum dan setelah pemekaran wilayah.</li> </ul>  |
| 4.  | Haviz Taufik   | X1 : Rasio Kemandirian Daerah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua rasio mengalami penurunan mencerminkan bahwa kinerja</li> </ul>  |

|    |   |  |   |
|----|---|--|---|
|    | (2018)  | X2 : Rasio Desentralisasi<br>X3 : Rasio Efektivitas Pajak PAD<br>X4 : Rasio Efektivitas Pajak  | keuangannya setelah penerapan anggaran berbasis kinerja semakin menurun.  |
| 5. | Faesal Fazlurahman,<br>Chandra Fatriananda,<br>Rifqie Jauhari<br>(2020) | X1 : Rasio Independen Keuangan Daerah<br>X2 : Rasio Efektivitas Pendapatan Daerah<br>X3 : Pertumbuhan pendapatan Daerah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua rasio keuangan yang diukur menunjukkan perbaikan, artinya terdapat perbedaan sebelum dan setelah memperoleh opini WTP</li> </ul>                           |
| 6. | Agung Widi Hatmoko<br>(2020)  | X1 : Rasio Kemandirian Keuangan Daerah<br>X2 : Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah<br>X3 : Derajat Desentralisasi<br>X4 : Rasio Efektivitas PAD<br>X5 : Rasio Efektivitas Pajak Daerah<br>X6 : Rasio Efisiensi Belanja Daerah<br>X7 : Rasio Aktivitas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hipotesis ditolak karena tidak ada perbedaan yang signifikan pada rasio keuangan pada Pemprov DIY sebelum dan setelah menerima Dana Keistimewaan.</li> </ul>     |
| 7. | Yacob Osaya Kaikatuy<br>(2019)  | X1 : Rasio Kemandirian<br>X2 : Rasio Efektivitas   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat perbedaan pada kinerja keuangan setelah dan sebelum pemekaran wilayah berdasarkan rasio kemandirian dan rasio efektifitas pada daerah induk.</li> </ul> |
| 8. | Cici Dewi Sari Murni  | X1 : Kemampuan Pembiayaan  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemampuan Pembiayaan, Kemampuan Mobilitas dan Tingkat</li> </ul>   |

|  |        |   |  |
|--|--------|---|--|
|  | (2020) | X2 : Kemampuan Mobilitas<br>X3 : Tingkat Ketergantungan<br>X4 : Desentralisasi Fiskal | Ketergantungan tidak terdapat perbedaan sebelum dan setelah<br>ditetapkannya Keputusan Mendagri No.29 Tahun 2002 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisasi fiskal terdapat perbedaan sebelum dan setelah ditetapkan<br/> Keputusan Mendagri No. 29 Tahun 2002</li> </ul> |
|--|--------|---|--|



### 2.3 Kerangka Pemikiran



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**

### 2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2017: 99-102) mengatakan bahwa “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empirik”.

#### **2.4.1 Perbedaan Kinerja Keuangan Daerah diukur dari aspek Kemandirian**

Menurut Halim (2007:151) menyatakan bahwa Kemandirian suatu daerah dalam pengelolaan keuangan dapat dilihat dari tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Dengan begitu semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan sebaliknya.

Penelitian Hatmoko (2020) menyatakan bahwa hasil penelitian menunjukkan rata-rata rasio kemandirian keuangan daerah mengalami perbedaan yaitu penurunan dari sebelum menerima dana keistimewaan di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang sebelumnya 104,12% menjadi 65,15% tetapi nilai ini menunjukkan masih sangat baik. Sedangkan penelitian Hidayah, R., Imtikhanah, S., & Ahsanul Habibi (2021) menyatakan bahwa tingkat kemandirian pemerintah daerah kabupaten dan kota se-provinsi Jawa Tengah sebelum dan saat pandemi *Covid-19* mengalami perbedaan, dimana rata-rata kemandirian keuangan tiap daerah di masa pandemi *Covid-19* mengalami perbaikan walaupun belum dapat dikatakan sebagai daerah yang benar-benar mandiri dalam aspek kemandirian keuangan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti merumuskan hipotesis dalam penelitian ini bahwa dalam aspek Kemandirian terdapat perbedaan kinerja keuangan sebelum dan saat pandemi *Covid-19*.

H1 : Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebelum dengan saat pandemi *Covid-19* dalam aspek kemandirian.

#### **2.4.2 Perbedaan Kinerja Keuangan Daerah diukur dari aspek Desentralisasi Fiskal**

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan

oleh Pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat membiayai sendiri pembangunan daerahnya, salah satu perwujudan dari pelaksanaan otonomi daerah merupakan otonomi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah yang dikenal dengan istilah otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal.

Penelitian Meilinda (2010) (Putra & Hidayah, 2020) yang menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal setelah berlakunya pemekaran daerah lebih baik dari pada sebelum pemekaran daerah. Rendahnya desentralisasi fiskal kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan sebelum pemekaran daerah disebabkan bukan hanya karena kabupaten belum mampu mengintensifkan penerimaan pajak dan retribusi daerah, tetapi juga ada beberapa sumber PAD yang beralih ke daerah pemekaran (daerah otonom baru). Hal ini mengakibatkan rendahnya PAD yang menyebabkan proporsi PAD terhadap pendapatan daerah juga rendah. Pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi keuangan lokal, khususnya Pendapatan Asli Daerah.

Sedangkan penelitian Putra & Hidayah (2020) menyatakan bahwa secara statistik terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten sebelum dan setelah pemekaran di Provinsi Sumatera Selatan diukur dari rasio desentralisasi fiskal. Dengan demikian pemekaran daerah telah memberikan dampak perubahan yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah induk dilihat dari aspek desentralisasi fiskal.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti merumuskan hipotesis dalam penelitian ini bahwa dalam aspek Kemandirian terdapat perbedaan kinerja keuangan sebelum dan saat pandemi *Covid-19*.

H2 : Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebelum dengan saat pandemi *Covid-19* dalam aspek desentralisasi.

### **2.4.3 Perbedaan Kinerja Keuangan Daerah diukur dari aspek Efektivitas PAD**

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu daerah khususnya daerah pemekaran berhasil mencapai tujuan dalam mensejahterakan masyarakat, maka daerah tersebut dikatakan telah berjalan secara efektif (Mardiasmo, 2002:134). Pengertian efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya (Mengkeningtyas, 2014).

Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan suatu organisasi khususnya daerah otonomi baru. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali atau bahkan tiga kali lebih besar daripada yang telah dianggarkan. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Mardiasmo, 2002:134).

Dalam penelitian Fazlurahman et al. (2020) menyatakan bahwa kinerja Pemkot Bandung dalam hal Efektivitas sebelum dan sesudah memperoleh WTP mengalami perbaikan yang signifikan. Salah satu penyebabnya adalah adanya perbaikan tata kelola pemerintahan dan realisasi PAD yang lebih tinggi dari PAD. Sedangkan penelitian Endarto (2014) juga menyatakan bahwa 44 daerah otonom baru mengalokasikan 80% dana dari APBN hanya untuk belanja pegawai, sehingga kualitas dan kuantitas pelayanan publik di daerah-daerah tersebut belum maksimal. Berdasarkan uraian di atas maka hipotesis dalam penelitian ini adalah:

H3 : Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebelum dan saat Pandemi *Covid-19* dalam aspek efektivitas.

#### **2.4.4 Perbedaan Kinerja Keuangan Daerah diukur dari aspek Efisiensi**

Menurut Halim (2007:152) “menyatakan bahwa pemerintah daerah khususnya daerah pemekaran perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak”.

Menurut Mahmudi (2010:143) “menyatakan bahwa untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD, indikator rasio efektivitas saja belum cukup, meskipun dilihat dari rasio efektivitasnya sudah baik tetapi biaya untuk mencapai target tersebut sangat besar, maka pemungutan PAD tersebut tidak efisien.”

Penelitian Endarto (2014) juga menyatakan dampak negatif dari pemekaran daerah yaitu semakin meningkatnya beban pembiayaan pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan. Beban keuangan tersebut semakin meningkat seiring dengan melemahnya daya dukung keuangan daerah pemekaran dalam bentuk pendapatan asli daerah. Sedangkan penelitian Mengkuningtyas (2014) menyatakan bahwa secara statistik kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebelum dan saat pemekaran yang diukur dari rata-rata efisiensi adalah tidak berbeda meskipun daerah tersebut telah mengalami pemekaran. Dari uraian berikut, sehingga hipotesis yang dapat dirumuskan oleh peneliti adalah:

H4 : Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten sebelum dan saat Pandemi *Covid-19* dalam aspek efisiensi.

#### **2.4.5 Perbedaan Kinerja Keuangan Daerah diukur dari aspek Keserasian Belanja Modal**

Menurut Mahmudi (2010:162) dalam Mengkuningtyas (2014) menyatakan bahwa analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antarbelanja. Rasio keserasian belanja modal mencerminkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja modal. Belanja modal digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan tidak ada yang

memungkiri bahwa belanja modal sangat penting dalam efektivitas ekonomi suatu negara termasuk di daerah khususnya daerah pemekaran.

Dalam penelitian Riani dan Kaluge (2011:810), kajian Bappenas (2007) menyebutkan bahwa dengan adanya pembentukan daerah otonomi baru, selain adanya peningkatan pendapatan asli daerah, peningkatan pada proporsi belanja pembangunan juga terjadi. Sedangkan dalam penelitian Putra & Hidayah (2020) menyatakan bahwa secara statistik terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten sebelum dan setelah pemekaran diukur dari rasio keserasian belanja modal. Dengan begitu peneliti merumuskan hipotesis dalam penelitian sebagai berikut:

H5 : Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten sebelum dan saat Pandemi *Covid-19* dalam aspek keserasian belanja modal.

#### **2.4.6 Perbedaan Kinerja Keuangan Daerah diukur dari aspek Pertumbuhan PAD**

Menurut Halim (2007:157) rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian.

Dalam penelitian Putra & Hidayah (2020) menyatakan bahwa secara statistik tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten sebelum dan setelah pemekaran di Provinsi Sumatera Selatan diukur dari rasio pertumbuhan PAD. Sedangkan penelitian Fazlurahman et al., (2020) menyatakan bahwa kinerja keuangan terdapat perbedaan yang ditunjukkan dari tingkat rasio pertumbuhan PAD Pemerintah Daerah Kota Bandung mengalami stagnasi periode 2014 sampai dengan 2017. Pada 2018 Pemerintah Daerah Kota Bandung berhasil mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerah yang berada dalam kisaran 31,72%. Artinya bahwa dalam hal ini pertumbuhan PAD Pemerintah Daerah Kota Bandung tergolong tinggi. Berdasarkan uraian di atas peneliti merumuskan hipotesis sebagai berikut:

H6 : Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten sebelum dan saat Pandemi *Covid-19* dalam aspek pertumbuhan PAD.