

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Administrasi Publik

2.1.1 Pengertian Administrasi

Administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan. Sedangkan arti luas pada dasarnya semua mengandung unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pada dasarnya Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara 2 orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya” (Sondang,1994:46)

Administrasi publik adalah administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah seharusnya bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan rakyat (*public interest*) dan dikembalikan kepada masyarakat (Thoha, 2008: 67).

2.1.2 Peranan Administrasi Publik

Dalam administrasi publik juga dipaparkan mengenai peranannya, Peranan Adminitrasi Publik pada dasarnya adalah untuk mencapai tujuan secara efektif dan efesien, oleh karena itu setiap kegiatan dalam Administrasi Publik diupayakan

tercapainya tujuan sesuai dengan yang direncanakan dan mengandung rasio terbaik antara input dan output. Menurut (Gray,1989:15-16) Peran Administrasi

Publik adalah :

- a) Administrasi Publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan Nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- b) Administrasi Publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- c) Administrasi Publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi dari generasi kegenerasi berikutnya.

Orientasi Administrasi Publik di arahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Peranan Administrasi Publik pada dasarnya adalah untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien, Oleh karena itu setiap kegiatan dalam Administrasi Publik diupayakan tercapainya tujuan sesuai dengan yang direncanakan dan mengandung rasio terbaik antara input dan output (Thoha ,2005;53).

2.1.3 Ciri-ciri Administrasi Publik

Dalam administrasi publik juga terdapat beberapa ciri-ciri administrasi publik, cirri-ciri yang dikemukakan Thoha (2008:36-38):

- a) Administrasi negara adalah suatu kegiatan yang tidak bisa dihindari (*unavoidable*).

Setiap orang selama hidupnya selalu berhubungan dengan administrasi negara. Mulai dari lahir sampai meninggal dunia, orang tidak bisa melepaskan diri dari sentuhan kegiatan administrasi negara, baik warga negara ataupun orang asing.

- b) Administrasi negara memerlukan adanya kepatuhan.

Dalam hal ini administrasi negara mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi

peraturan-peraturan dan segala perundangan yang telah ditetapkan.

- c) Administrasi negara mempunyai prioritas.
Banyak kegiatan yang bisa dilakukan oleh administrasi negara. Dari sekian banyaknya tersebut tidak lalu semuanya diborong olehnya. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat.
- d) Administrasi negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas.
Besar lingkup kegiatan administrasi negara meliputi seluruh wilayah negara, di darat, di laut dan di udara.
- e) Pimpinan atasnya (*top management*) bersifat politis.
Administrasi negara dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti pimpinan tertinggi dari administrasi negara dijabat oleh pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- f) Pelaksanaan administrasi publik adalah sangat sulit diukur.
Oleh karena kegiatan administrasi negara sebagiannya bersifat politis dan tujuan di antaranya untuk mencapai perdamaian, keamanan, kesehatan, pendidikan, keadilan, kemakmuran, pertahanan, kemerdekaan, dan persamaan, maka hal tersebut tidak mudah untuk diukur.
- g) Banyak yang diharapkan dari administrasi negara.
Dalam hubungan ini akan terdapat dua standar penilaian. Satu pihak masyarakat menghendaki administrasi negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di pihak lain administrasi negara mempunyai kemampuan, keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang terbatas.

2.1.4 Fungsi Administrasi

Administrasi juga memiliki beberapa fungsi, diantaranya adalah sebagai berikut

- 1) Fungsi Perencanaan
Pada proses perencanaan dalam organisasi pada umumnya menyangkut terhadap keputusan, baik untuk meramalkan dan juga eksekusi keputusan tersebut. Dalam memperkirakan apa yang terjadi di masa datang, dilakukan berdasarkan apa yang terjadi di masa lalu dan masa kini. Semakin lengkap administrasi data yang diperoleh dan digunakan maka akan semakin tepat penafsiran terhadap ketepatan perkiraan perencanaan.

2) Fungsi Pengorganisasian

Fungsi sebuah organisasi berkenaan dengan usaha yang dilakukan untuk mengembangkan mata rantai pada hubungan kerja (formal) dan pembagian di dalam organisasi atau lembaga. Untuk mencapai pada maksud ini, pengorganisasian harus tepat dengan melibatkan usaha identifikasi terhadap setiap tugas-tugas yang akan dilaksanakan, mengelompokkan tugas-tugas sehingga merupakan satu-satuan, untuk menetapkan wewenang yang diperlukan.

3) Fungsi Pengkoordinasian

Hubungan terhadap kegiatan-kegiatan ke arah pencapaian tujuan-tujuan adalah sebuah koordinasi. Jika telah ditetapkan pada semua pekerja mendapat hak untuk melaksanakan pekerjaan dengan cara yang dikehendaki sendiri, maka setiap orang dari pada mereka biasanya akan diberikan bimbingan oleh pikiran dan juga gagasan-gagasan mengenai hal yang dilakukannya tersebut (Rohmanah, "pengertian administrasi, drfinisi dan fungsi "2013).

2.1.5 Administrasi Pemerintah Daerah

Administrasi pemerintahan daerah terdiri dari tiga kata, yaitu administrasi, pemerintah, dan daerah. Administrasi yaitu kegiatan tata usaha atau tulis menulis untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan pemerintah yaitu suatu bentuk sistem yang mengatur masyarakat dalam suatu Negara. Lalu daerah yaitu suatu wilayah kecil bagian dari suatu daerah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa administrasi pemerintah daerah adalah suatu kegiatan tata usaha dalam pelaksanaan sistem mengatur masyarakat di suatu daerah tertentu. pengertian lain administrasi pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan prinsip desentralisasi (Dilla, 2012:10).

2.2 Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

2.2.1 Pengertian Pengukuran Kinerja

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya

mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi tersebut (Bastian,2001:329). Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, melainkan selalu berhubungan dengan kepuasan kerja karyawan dan tingkat besaran imbalan yang diberikan, serta dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan, dan sifat-sifat individu.

“Ungkapan seperti *output*, efisiensi serta efektivitas sering dihubungkan dengan produktivitas” menurut Gomes (2003:54). Selanjutnya, definisi kinerja karyawan menurut Mangkunegara (2000;79) bahwa “Kinerja karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”. Oleh karena itu disimpulkan bahwa kinerja SDM adalah prestasi kerja atau hasil kerja (*output*) baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai SDM persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kinerja (*perfonmance*) pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh karyawan (Mathis & Jackson,2002;115). Kinerja karyawan adalah yang mempengaruhi seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi yang antara lain termasuk:

- a. Kuantitas
- b. Kualitas
- c. Jangka waktu
- d. Kehadiran ditempat kerja
- e. Sikap kooperatif

2.2.2 Penilaian Kinerja

Evaluasi kinerja atau penilaian prestasi karyawan yang dikemukakan oleh Mangkunegara (2000;79) adalah sebagai berikut: “Penilaian prestasi kerja (*performance appraisal*) adalah suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seorang karyawan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya”. Selanjutnya menurut Sikula (1981) dalam Mangkunegara (2000;81) mengemukakan bahwa “Penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa obyek orang ataupun sesuatu (barang).

Dari beberapa pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Disamping itu, juga untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada karyawan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih baik dimasa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan atau penentuan imbalan.

2.2.3 Manfaat dan Tujuan Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja karyawan memiliki manfaat ditinjau dari beragam perspektif pengembangan perusahaan, khususnya manajemen sumber daya manusia menurut Mangkuprawira (2002;96), yaitu

a. Perbaikan kinerja

Umpan balik kinerja bermanfaat bagi karyawan, manajer, dan spesialis personal dalam bentuk kegiatan yang tepat untuk memperbaiki kinerja.

b. Penyesuaian kompensasi

Penilaian kinerja membantu pengambil keputusan menentukan siapa yang seharusnya menerima peningkatan pembayaran dalam bentuk upah dan bonus yang didasarkan pada sistem merit.

- c. Keputusan penempatan
Promosi, transfer, dan perurunan jabatan biasanya didasarkan pada kinerja masa lalu dan antisipatif; misalnya dalam bentuk penghargaan.
- d. Kebutuhan pelatihan dan pengembangan
Kinerja buruk mengindikasikan sebuah kebutuhan untuk melakukan pelatihan kembali. Setiap karyawan hendaknya selalu mampu mengembangkan diri.
- e. Perencanaan dan pengembangan karier
Umpan balik kinerja membantu proses pengambilan keputusan tentang karier spesifik karyawan.
- f. Defisiensi proses penempatan staf
Baik buruknya kinerja berimplikasi dalam hal kekuatan dan kelemahan dalam prosedur penempatan staf di departemen SDM.
- g. Ketidakakuratan informasi
Kinerja buruk dapat mengindikasikan kesalahan dalam informasi analisis pekerjaan, rencana SDM, atau hal lain dari sistem manajemen personalia. Hal demikian akan mengarah pada ketidaktepatan dalam keputusan menyewa karyawan, pelatihan, dan keputusan konseling.
- h. Kesalahan rancangan pekerjaan
Kinerja buruk mungkin sebagai sebuah gejala dari rancangan pekerjaan yang keliru. lewat penilaian dapat didiagnosis kesalahan-kesalahan tersebut.
- i. Kesempatan kerja yang sama
Penilaian kinerja yang akurat yang secara aktual menghitung kaitannya dengan kinerja dapat menjamin bahwa keputusan penempatan internal bukanlah sesuatu yang bersifat diskriminasi.
- j. Tantangan-tantangan eksternal
Kadang-kadang kinerja dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan pekerjaan, seperti keluarga, financial, kesehatan atau masalah-masalah lainnya. Jika masalah-masalah tersebut tidak diatasi melalui penilaian, departemen SDM mungkin mampu menyediakan bantuannya.
- k. Umpan balik pada SDM
Kinerja yang baik dan buruk diseluruh organisasi mengindikasikan bagaimana baiknya fungsi departemen SDM diterapkan.

Tujuan evaluasi kinerja adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja dari SDM organisasi. Secara lebih spesifik, tujuan dari evaluasi kinerja sebagaimana dikutip Oleh Mangkunegara (2005:39) adalah:

- a. Meningkatkan saling pengertian antara karyawan tentang persyaratan kinerja

- b. Mencatat dan mengakui hasil kerja seorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu.
- c. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karier atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang.
- d. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai dengan potensinya.
- e. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khusus rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang perlu diubah.

2.2.4 Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan (BPKP,2000:22). Sementara Lohman dalam Mahsun (2006:71) mendefinisikan indikator kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektivitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi.

Indikator kinerja sering disamakan dengan ukuran kinerja. Namun terdapat perbedaan makna dalam kedua kata tersebut dimana indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja sehingga bentuknya cenderung kualitatif. Sedangkan ukuran kinerja adalah penilaian kinerja yang lebih bersifat kuantitatif karena dinilai secara langsung.

Indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama (*critical success factors*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*). Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit organisasi (Mahsun,2006:27). Area ini menggambarkan preferensi

manajerial dengan memperhatikan variabel-variabel kunci finansial dan nonfinansial. Indikator kinerja kunci (*Key Performance Indikator*) adalah sekumpulan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja baik yang bersifat finansial maupun nonfinansial untuk melaksanakan operasi kinerja unit organisasi (Mahsun,2006:72).

Indikator kinerja sektor publik yang dikemukakan oleh Mahsun (2006:77-78) meliputi:

- a. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran (*output*). Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), sumber daya manusia, peralatan, material dan masukan lainyang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Indikator masukan (*input*).
- b. Indikator proses (*process*). Organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan,maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang palinh dominan dalam indikator ini adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan organisasi tersebut.
- c. Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau non-fisik. Indikator ini digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Melalui indikator ini, organisasi dapat menganalisis apakah kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana serta menjadi landasan bagi penilaian kemajuan suatu kegiatan.

- d. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan secara langsung pada jangka menengah. Outcome menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin mencakup kepentingan banyak pihak. Dengan adanya indikator ini, organisasi akan dapat mengetahui apakah output yang dikeluarkan dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.
- e. Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator ini menggambarkan manfaat dari indikator hasil yang baru dapat dilihat dalam jangka menengah dan panjang. Indikator ini menunjukkan hal yang diharapkan dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal.
- f. Indikator dampak (*impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif dari kegiatan yang dilakukan maupun output yang dikeluarkan.
- Indikator kinerja ini digunakan sebagai indikator pelaksanaan strategi yang telah ditentukan sebelumnya.

2.3 Keuangan Daerah

2.3.1 Pengertian Keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :“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”.

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, adalah sebagai berikut :“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.”

Sedangkan pengertian keuangan daerah menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 (yang sekarang berubah menjadi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah : “Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (wibawa,2012.”pengertian keuangan daerah”).

2.3.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut (Halim,2008:27);

Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam ketentuan umum pada PP Nomor 58 Tahun 2005, "Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang

meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengawasan daerah". Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini mengandung beberapa kepengurusan di mana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga sering disebut pengurusan bendaharawan. Dalam pengelolaan anggaran/keuangan daerah harus mengikuti prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik.

Ruang lingkup pengelola keuangan daerah berdasarkan PP No 58 tahun 2005 pasal 2 tentang "Pengelolaan Keuangan Daerah" antara lain:

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan peminjaman;
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan daerah;
- d. Pengeluaran daerah;
- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas, serta *value for money* (Halim,2009:119). Transparansi berarti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggung jawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya berhak untuk mengetahui anggaran, tetapi juga menuntut pertanggungjawaban

atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. *Value for money* memiliki arti diterapkannya tiga prinsip ekonomis, efektif, serta efisien (Halim,2009:28).

Ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisien berarti penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal, sedangkan efektif berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah oleh DevasDkk,(1987) dalam Munir,Dkk,(2004:81) antara lain meliputi:

- a. Pertanggungjawaban (*accountability*).Pertanggungjawaban laporan keuangan daerah ditujukan kepada lembaga atau orang yang berkepentingan seperti pemerintah pusat,DPRD,Kepala Daerah, dan masyarakat umum. Unsure penting dari tanggung jawab ini adalah berupa keabsahan data setiap transaksi data keuangan yang berpangkal pada wewenang hukum tertentu dan pengawasan yaitu cara yang efektif untuk menjaga kekayaan daerah serta mencegah terjadinya penyelewengan.
- b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan. Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang,maupun pinjaman jangka panjang dengan waktu yang sudah ditentukan.
- c. Kejujuran. Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan pada pegawai yang benar-benar dapat dipercaya.
- d. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*). Pengelolaan keuangan daerah harus benar-benar ditata sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepatnya.
- e. Pengendalian. Para aparat pengelola keuangan daerah,DPRD, dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

2.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.4.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Permendagri Nomor 59 Tahun 2007, "APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 januari sampai 31 Desember". Sedangkan, menurut Bastian (2006;189), "APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik".

Pengertian anggaran yang dikemukakan oleh Freeman dalam Nordiawan (2006;48), "Anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas". Pengertian tersebut mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik menurut Nordiawan (2006;47), "Peranan penting anggaran dalam sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan".

Penjelasan mengenai anggaran sektor publik yang dikemukakan oleh Mardiasmo(2005;61):

"Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter".

Dalam pelaksanaannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menganut sistem sebagai berikut (Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002) :

- a. Pengurusan Administrasi, wewenang dalam rangka mengadakan tindakan-tindakan untuk penyelenggaraan rumah tangga daerah yang mengakibatkan pengeluaran-pengeluaran yang membebani anggaran.
- b. Pengurusan Kebendaharawanan, yaitu wewenang untuk menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan uang dan barang serta berkewajiban mempertanggungjawabkannya kepada Kepala Daerah. Berdasar pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002, Bab V, Penatausahaan Keuangan Daerah, Pasal 31 menyebutkan bahwa, Kepala Daerah adalah Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Daerah.

Dilihat dari stukturanya APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari (Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002, Bab II, Pasal 2):

- a. Pendapatan Daerah, adalah semua penerimaan yang merupakan hak Daerah dalam satu Tahun Anggaran yang akan menjadi penerimaan Kas Daerah. Sumber Pendapatan Daerah terdiri atas (Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999, Bab VIII, Keuangan Daerah, Pasal 28):
 - 1). Pendapatan Asli Daerah terdiri atas:
 - a) pendapatan asli Daerah, yaitu:
 - (1) hasil pajak Daerah
 - (2) hasil retribusi Daerah
 - (3) hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan
 - (4) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
 - b) dana perimbangan;
 - c) pinjamam Daerah; dan
 - d) lain-lain pendapatan Daerah yang sah (hibah atau penerimaan dari Daerah Propinsi atau Daerah Kabupaten/Kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan).
 - 2). Belanja Daerah, meliputi semua pengeluaran yang merupakan kewajiban Daerah dalam satu Tahun Anggaran yang akan menjadi pengeluaran Kas Daerah.
 - 3). Pembiayaan, meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

Sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 1998 Tentang Bentuk dan Struktur APBD dan selanjutnya di ubah dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002, bahwa sumber keuangan daerah Kabupaten/Kotamadya, terdiri sebagai berikut:

- a. Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu

Sisa lebih anggaran tahun lalu adalah sisa anggaran tahun lalu yang tidak habis digunakan dan kemudian masuk sebagai penerimaan untuk tahun berikutnya, yang terdiri dari; sisa tunai pada kas daerah, sisa yang berada pada bendaharawan rutin dan sisa yang berada pada bendaharawan proyek atau pembangunan. Sisa tersebut juga merupakan salah satu indikator tingkat keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan anggaran di mana semakin kecil nilainya akan menunjukkan baiknya kapasitas perencanaan dan pelaksanaan anggaran tahun lalu, sepanjang hal tersebut dilaksanakan atas pertimbangan *value for money*.

b. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber-sumber PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan. Sumber-sumber PAD terdiri sebagai berikut:

- 1). Pajak Daerah, adalah pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Pungutan ini dikenakan pada semua obyek pajak seperti orang atau badan, benda bergerak atau nyata.
- 2).Retribusi Daerah, adalah pungutan yang dilakukan atas pembayaran atau pemakaian karena mendapatkan jasa yang diberikan oleh Daerah atau dengan kata lain pungutan yang dilakukan secara langsung dan nyata.
- 3). Bagian Laba Badan Umum Milik Daerah (BUMD), merupakan penerimaan yang berwujud laba bersih BUMD, yang terdiri dari laba Bank Pembangunan Daerah (BPD) dan bagian dari laba bersih BUMD yang lain.
- 4). Penerimaan dari Dinas-dinas, merupakan penerimaan-penerimaan dari Dinas Pertanian, Peternakan, Kesehatan, dan Dinas yang lainnya.
- 5). Penerimaan lain-lain yang sah, seperti Hasil Penjualan Milik Daerah, Penjualan Barang-barang Bekas, Cicilan Rumah yang dibangun oleh Pemerintah Daerah, dan lainnya.

c. Bagian Pendapatan yang Berasal Dari Pemberian Pemerintah/Instansi yang Lebih Tinggi

- 1). Bagi Hasil Pajak, terdiri dari perolehan dari PBB, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPTHTB), dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- 2). Bagi Hasil Bkan Pajak, diperoleh dari Iuran Hasil Hutan (IHH), IHPH, royalti pertambangan, dan lain-lain.

d. Dana Perimbangan Daerah

Dana Perimbangan Daerah merupakan penerimaan daerah dalam bentuk sumbangan dan bantuan, terdiri atas dana rutin daerah untuk kebutuhan dana belanja pegawai dan pembangunan daerah untuk belanja pembangunan, Khusus untuk alokasi dana pembangunan daerah terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU atau *Block Grant*) yang peruntukannya diserahkan pada Pemerintah Daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK atau

Specific Grant) yang berupa bantuan program dan merupakan sasaran prioritas pembangunan nasional yang harus dilaksanakan daerah sesuai dengan peruntukan program dan jumlah dana yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

e. Pinjaman Daerah dan BUMD

Dana pinjaman merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan daerah yang ada dan ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana daerah yang ada atau harta tetap yang lain berkaitan dengan kegiatan yang bersifat meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk mengembalikan pinjaman dengan tujuan khusus lain, seperti mengatasi masalah jangka pendek yang berkaitan dengan arus kas daerah. Pinjaman daerah dapat bersumber dari pinjaman dalam negeri dan luar negeri. Pinjaman dalam negeri meliputi pinjaman Pemerintah Pusat, lembaga keuangan Bank, lembaga keuangan bukan Bank, masyarakat, dan sumber lainnya.

Pinjaman daerah menurut jenisnya dibagi menjadi dua, yaitu pinjaman jangka panjang dan pinjaman jangka pendek. Pinjaman jangka panjang untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman serta memberikan manfaat pelayanan masyarakat. Pinjaman jangka pendek dapat digunakan membantu kelancaran arus kas untuk keperluan jangka pendek dan untuk dana talangan tahap awal suatu investasi yang akan dibiayai dengan pinjaman jangka panjang, setelah ada kepastian tentang tersedianya pinjaman jangka panjang yang bersangkutan.

f. Sumbangan dan Bantuan

Sumbangan adalah pendapatan daerah yang berasal dari pemerintah Pusat, Propinsi, sumbangan lain yang diatur dengan Peraturan Perundang-undangan. Sumbangan ini antara lain: imbalan, Subsidi Bantuan Pembiayaan Penyelenggaraan Sekolah Dasar Negeri (SBPPSDN), Subsidi Bantuan Pengembangan dan Pemeliharaan Obyek Pariwisata Daerah (SBPP-OPD), Tunjangan Penghasilan Aparat Pemerintah Daerah (TPAPD), dan lain-lain. Bantuan, yaitu semua penerimaan bantuan atas Instruksi Presiden (Ipres) yang diperuntukkan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Madya dari Pemerintah Pusat maupun bantuan Pemerintah Daerah Propinsi.

g. Penerimaan Pembangunan

Penerimaan pembangunan daerah adalah penerimaan yang berasal dari pinjaman dan digunakan untuk belanja pembangunan yang sekaligus juga dapat dipakai sebagai modal pada BUMD. Penerimaan tersebut dirinci menurut sumber pinjaman untuk Pemerintah daerah dan pinjaman untuk BUMN, bisa berupa pinjaman dari dalam negeri maupun luar negeri.

Sumber keuangan daerah disebutkan diatas bahwa terdiri dari adanya sisa lebih anggaran pada tahun lalu yang didalamnya terdapat

pajak daerah, retribusi daerah, BUMD, penerimaan dari dinas-dinas, penerimaan lain-lain yang sah. Selain itu juga dari dana perimbangan daerah pinjaman daerah dan adanya sumbangan dari pemerintah pusat serta adanya penerimaan pembangunan. Semua yang diperoleh diatas merupakan sumber-sumber keuangan yang ada pada daerah / kabupaten.

2.4.2 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis

Kinerja

Pengertian anggaran pendapatan dan belanja daerah menurut profil Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah kabupaten Tulungagung:

Sejak tahun 2001 sampai saat ini pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi keuangan negara, salah satu jabaran pelaksanaannya adalah penerapan anggaran berbasis kinerja dengan prinsip adanya perlakuan terhadap surplus dan defisit. Hal ini memberikan implikasi yang cukup luas terhadap penyelenggara pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, artinya mereka telah dicanangkan bekerja sesuai dengan target yang telah ditentukan sebelumnya, apabila target yang dicapai tidak tercapai sesuai realita yang ada maka anggaran keuangan negara akan mengalami defisit, sebaliknya apabila target yang dicapai realitanya melampaui maka anggaran keuangan negara mengalami surplus. Persoalannya bagaimana mengantisipasi agar target tercapai dan kalau tidak tercapai atau melampaui target apa dan bagaimana solusi yang terbaik, yaitu yang berprinsip pada kemakmuran dan prospektif masa depan regenerasi yang lebih cerah.

Kinerja penyelenggaraan pemerintahan negara adalah tingkat efisiensi dan efektivitas dari penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi dalam menyelenggarakan

kegiatan masing-masing program dan kegiatannya bagi suatu instansi pemerintah. Oleh karena itu diharapkan mempunyai kemampuan teknis secara efisien dan efektif dengan wawasan yang komprehensif dan proporsional. Aparat instansi pemerintah harus mampu menjabarkan wawasannya ke dalam visi mereka berlandaskan kepada pemahaman tentang melakukan “premiset” masing-masing unit melalui kemampuan melakukan analisis kebijaksanaan (*policy analysis*) perencanaan (*planning*) dan perencanaan program (*Programme Planning*). Berdasarkan visi yang terbentuk, selanjutnya memformulasikan MISI-nya dengan mempergunakan instrumen pengembangan pada masing-masing fungsi organisasi. Indikator kinerja (*performance indicator*) dinilai dari sejauhmana kemampuan organisasi dalam mengoperasionalkan fungsi manajemennya dan menjadi tolok ukur kemampuan aparat dan merupakan wujud pertanggungjawaban (akuntabilitas).

Untuk kegiatan penyiapan tentang perencanaan strategi, pengukuran kinerja dan sistem evaluasinya serta media akuntabilitas kinerja merupakan kunci-kunci penting yang perlu dikenali, dipahami dan diselenggarakan instansi. Laporan Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah ini diharapkan dapat mengungkap suatu pertanggungjawaban hal-hal yang lebih penting dan lebih menyeluruh, dari awal perencanaan sampai kepada evaluasi suatu kegiatan/aktivitas/program yang merupakan bagian tugas pokok dan fungsi suatu instansi pemerintah.

Penetapan tujuan dan sasaran menjadi sangat strategis karena merupakan hasil pengkajian dari pernyataan misi yang dapat saja berisikan suatu kebijaksanaan untuk jangka waktu tertentu (misalnya, lima tahunan) dan jangka pendek (tahunan) yang akan dilakukan upaya mencapai hasil yang telah ditetapkan. Tujuan hendaknya harus dapat mengekspresikan suatu kondisi di masa datang yang dapat dicapai. Sedangkan sasaran sedapat mungkin ditetapkan dengan menggunakan ukuran-ukuran kuantitatif maupun kualitatif, sehingga pencapaian sasaran dapat diukur dengan jelas dan mudah. Tujuan dan sasaran dari suatu Instansi pemerintah biasanya terungkap dalam sasaran lima tahunan (Sarlit) Instansi pemerintah tersebut.

Implementasinya anggaran berbasis kinerja sejak tahun 2001 sampai sekarang pemerintah telah menganut sistem anggaran berbasis kinerja dengan prinsip anggaran surplus/defisit. Berdasarkan struktur anggaran berbasis kinerja maka anggaran selain dirinci menurut organisasi dan jenis belanja dirinci pula menurut fungsi, sedangkan konsekuensi dari penetapan rincian anggaran menurut organisasi bahwa setiap pergeseran bagian dari anggaran harus dengan persetujuan DPR. Bentuk anggaran tidak lagi menggunakan model dua sisi/horizontal (*T-account*) tetapi menggunakan model vertikal (*I-account*) sebagaimana ketentuan UU nomor 17 2003. Anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan proses yang terukur, logis dan dapat dipertanggungjawabkan, baik berdasarkan organisasi, jenis belanja maupun fungsinya, oleh sebab itu anggaran berbasis kinerja ini disusun berdasarkan kebutuhan aktual. Hal ini memberikan implikasi terhadap skala prioritas, baik menyangkut keseimbangan program

pembangunan seperti untuk kebutuhan keseimbangan perekonomian, pembiayaan pertahanan keamanan, migrant penduduk akibat bencana alam, pembangunan infra dan supra struktur, pembiayaan politik, pendidikan, kesehatan masyarakat dan lainnya. Secara komprehensif pemerintah pusat maupun daerah benar-benar mengkaji berdasarkan skala prioritas mana yang didahulukan pada saat terkini.

Berdasarkan pada Lampiran VI Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 menyebutkan bahwa, APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sitem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu anggaran. Oleh karena itu, dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Kebijakan yang dimuat dalam arah dan kebijakan umum APBD, selanjutnya menjadi dasar untuk penilaian kinerja keuangan Daerah selama satu tahun anggaran.

Anggaran kinerja mengalokasikan sumber daya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai ukuran output sebagai indikator kinerja organisasi. Untuk menerapkan penganggaran berbasis kinerja diperlukan suatu perencanaan strategik, perencanaan strategik secara formal mengaitkan 3 jenis rencana sekaligus, yaitu jangka panjang, menengah dan pendek. Inti dari perencanaan strategik adalah mengidentifikasikan berbagai bagian isu strategi oleh

karena itu kemampuan mengidentifikasi isu strategi dalam proses perencanaan strategi sangat penting karena dapat mempengaruhi visi-misi,tujuan,sasaran, nilai-nilai atau manajemen organisasi secara keseluruhan. Dengan adanya rencana strategik maka penyusunan anggaran dapat dilakukan atas dasar perencanaan kinerja tahunan.

2.4.3 Struktur APBD

Struktur APBD di era pasca reformasi mengalami perubahan yang cukup mendasar. bentuk APBD yang pertama didasari oleh Keputusan Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 tahun 2002 tentang pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, Pengawasan Keuangan Daerah, serta Tata cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Struktur APBD saat ini yang didasari pada Peraturan Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Halim,2008:22).

Dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas tiga komponen:

- a. Pendapatan Daerah, terdiri dari tiga kategori:
 - 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD);
 - 2) Dana Perimbangan;
 - 3) Lain-lain Pendapatan Yang Sah
- b. Belanja Daerah, terdiri dari empat kategori:
 - 1) Belanja Aparatur Daerah;
 - 2) Belanja Pelayanan Publik;
 - 3) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan;

- 4) Belanja Tidak Terduga.
- c. Pembiayaan ,terdiri dari dua kategori:
 - 1) Penerimaan Pembiayaan;
 - 2) Pengeluaran Pembiayaan.

A. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber-sumber PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan. Sumber-sumber PAD terdiri sebagai berikut:

1). Pajak Daerah, adalah iuran wajib yang dilakukan orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan (Mardiasmo,2003).

Jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi sesuai dengan UU No.28/2009 dan PP No. 91/2010 terdiri dari 5 jenis yaitu:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- d. Pajak Air Permukaan.
- e. Pajak Rokok.

Pajak yang berhak ditarik oleh pemerintah Kabupaten/Kota berjumlah 11 jenis pajak. Jenis pajak daerah yang menjadi hak Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut terdiri dari:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air dan Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan;
- k. Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2).Retribusi Daerah

Retribusi Daerah adalah pungutan yang dilakukan atas pembayaran atau pemakaian karena mendapatkan jasa yang diberikan oleh Daerah atau dengan kata lain pungutan yang dilakukan secara langsung dan nyata. Menurut UU No.28 tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah dalam BABVI, dijelaskan bahwa retribusi digolongkan menjadi:

- a. *Retribusi Jasa Umum* adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.
- b. *Retribusi Jasa Usaha* adalah retribusi atas jasa pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi : pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.
- c. *Retribusi Perizinan Tertentu* adalah retribusi yang dikenakan atas jasa pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, parasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

3). Bagian Laba Badan Umum Milik Daerah (BUMD), merupakan penerimaan yang berwujud laba bersih BUMD, yang terdiri dari laba Bank Pembangunan Daerah (BPD) dan bagian dari laba bersih BUMD yang lain.

4). Penerimaan lain-lain yang sah.

Dalam Permendagri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 26 ayat 4, lain-lain PAD yang sah meliputi: Hasil Penjualan Milik Daerah, Penjualan Barang-barang Bekas, Cicilan Rumah yang dibangun oleh Pemerintah Daerah, jasa giro, pendapatan denda pajak, fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan bunga, dan lainnya.

(b) Pendapatan Perimbangan

Dana Perimbangan Daerah merupakan penerimaan daerah dalam bentuk sumbangan dan bantuan, terdiri atas dana rutin daerah untuk kebutuhan dana belanja pegawai dan pembangunan daerah untuk belanja pembangunan, Khusus untuk alokasi dana pembangunan daerah terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU atau *Block Grant*) yang peruntukannya diserahkan pada Pemerintah Daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK atau *Specific Grant*) yang berupa bantuan program dan merupakan sasaran prioritas pembangunan nasional yang harus dilaksanakan daerah sesuai dengan peruntukan program dan jumlah dana yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

B. Belanja Daerah

Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah mendefinisikan belanja daerah sebagai semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas umum yang layak,serta mengembangkan system jaminan sosial (Renyowijoyo,2009:224).

Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan terdiri dari urusan belanja wajib dan belanja urusan pilihan (permendagri no.13 pasal 24 tahun 2006).

1. Belanja urusan wajib meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, tenaga kerja, koperasi, dan usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kebudayaan, pemuda dan olah raga, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, umum, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistic, arsip, dan komunikasi dan informatika.
2. Belanja Urusan pilihan meliputi: pertanian, kehutanan, energi, dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan Negara terdiri dari: pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan, dan perlindungan sosial. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintahan daerah. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Belanja daerah menurut kelompok belanja dalam APBD sesuai dengan Permendagri No.13 pasal 36 Tahun 2006 terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

1. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.
2. Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja ini terbagi menurut jenis belanja pegawai, barang dan jasa, dan belanja modal. Belanja langsung untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah dianggarkan pada belanja SKPD berkenaan.

(3) Pembiayaan

Dalam peraturan pemerintah No.58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dalam pasal 1 ayat 30, Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus.

Pembiayaan terbagi menjadi dua jenis yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

a. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan adalah seluruh penerimaan yang terdapat pada rekening kas umum daerah (Halim,2008:103). Kelompok penerimaan pembiayaan terdiri dari:

- 1) Sisa laba perhitungan anggaran tahun lalu (SILPA)
- 2) Pencairan Dana
- 3) Penerimaan peminjaman daerah
- 4) Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah
- 5) Penerimaan piutang daerah
- 6) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

b. Pengeluaran pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan merupakan sumber pembiayaan yang ditujukan untuk mengalokasikan surplus anggaran. Jenis pengeluaran pembiayaan terdiri dari:

- 1) Pembentukan dana cadangan
- 2) Penyertaan modal (investasi pemda)
- 3) Pembayaran pokok utang
- 4) Pemberian pinjaman daerah.

2.5 Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah

Kemampuan keuangan daerah pada dasarnya adalah kemampuan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya sendiri. Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya (Munir, Djuanda & Tangkilisan, 2004:105).

Dalam mengukur Derajat Otonomi Fiskal (DOF), Reksohadiprodjo (2000) dalam (Munir, Djuanda & Tangkilisan, 2004:106) mengemukakan derajat otonomi fiskal diukur dengan menghitung rasio perbandingan antara (a) jumlah PAD terhadap Total penerimaan daerah, (b) rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah, (c) rasio sumbangan dan Bantuan terhadap Total Penerimaan Daerah. Pengukuran derajat otonomi fiskal daerah dilakukan dengan formula sebagai berikut:

$$a. \frac{\text{Pendapatan asli daerah (PAD)}}{\text{total pendapatan daerah (TPD)}} \times 100$$

$$b. \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Pendapatan Daerah (TPD)}} \times 100$$

$$c. \frac{\text{Sumbangan Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100$$

Tolok ukur Kemampuan Keuangan Daerah otonom dari struktur pendapatan daerah yang ditunjukkan dalam skala interval DOF yang dikemukakan oleh Depdagri (1991) dalam (Munir,Djuanda & Tangkilisan,2004:106):

Tabel 2.1.

Skala Interval Derajat Otonomi Fiskal

No	Derajat Otonomi Fiskal (%)	Kemampuan Keuangan
1	0,00 - 10,00	Sangat kurang
2	10,01 – 20,00	Kurang
3	20,01 – 30,00	Sedang
4	30,01 – 40,00	Cukup
5	40,01 – 50,00	Baik
6	>50,01	Sangat Baik

Sumber : Munir, Djuanda & Tangkilisan, 2004:106

Kemampuan keuangan dimana jumlah kontribusi PAD dalam pembiayaan Belanja rutin daerah tercermin dari Indeks Kemampuan Rutin (IKR). Radianto (1997) mendefinisikan IKR adalah ukuran yang menggambarkan sejauh mana kemampuan PAD suatu daerah dapat membiayai belanja rutinnya (Munir, Djuanda & Tangkilisan, 2004:159). Indeks Kemampuan Rutin (IKR) ini dapat diketahui dengan membandingkan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Belanja Rutin daerah. Pengukuran Indeks Kemampuan Rutin (IKR) ini ditunjukkan dengan formula:

$$IKR = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah(PAD)}}{\text{Total Belanja Rutin}} \times 100\%$$

Kemampuan keuangan pemerintah daerah dari struktur pengeluaran daerah dikategorikan dalam skala interval berikut :

Tabel 2.2

Skala Interval Indeks Kemampuan Rutin Daerah

No	IKR (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
1	0,00 -10,00	Sangat Kurang
2	10,01 – 20,00	Kurang
3	20,01 – 30,00	Sedang
4	30,01 – 40,00	Cukup
5	40,00 – 50,00	Baik
6	>50,00	Sangat Baik

Sumber: Munir, Djuanda & Tangkilisan,2004:108

2.6 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja digunakan untuk mengukur prestasi atau tingkat keberhasilan seseorang maupun organisasi. Salah satu faktor kunci suksesnya organisasi adalah dimilikinya sistem pengukuran kinerja yang handal (reliable). Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas dalam hal ini tidak hanya sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, melainkan meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efektif, efisien, dan ekonomis.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu memperbaiki kinerja pemerintah, membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan, serta mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo,2002:34). Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan

daerah dituangkan dalam APBD yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Data pertanggung jawaban tersebut mencakup (Sugianto,2008:18):

- a. APBD dan realisasi APBD provinsi;kabupaten/dan kota;
- b. Neraca Daerah;
- c. Laporan arus kas;
- d. Catatan atas laporan keuangan daerah;
- e. Dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan;
- f. Laporan keuangan perusahaan daerah;
- g. Data yang berkaitan dengan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah.

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan kinerja keuangan adalah suatu penilaian tingkat kinerja dari aktifitas keuangan yang diukur melalui rasio-rasio yang didasarkan pada laporan realisasi APBD setiap tahunnya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Hasil analisis rasio keuangan ini digunakan sebagai tolok ukur untuk (Suhada.Dkk,2007:148-150):

- a. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi keuangan daerah melalui indikator rasio kemandirian.
- b. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah melalui indikator rasio efektivitas dan efisiensi.
- c. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya melalui rasio keserasian atau aktivitas.
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah dengan rasio perbandingan pendapatan daerah.
- e. Melihat pertumbuhan/ perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu melalui rasio pertumbuhan (growth ratio).

2.6.1 Analisis Rasio Keuangan pada APBD

Penilaian kondisi keuangan membutuhkan banyak data atas faktor dan indikator yang dapat menghabiskan waktu bagi organisasi pemerintah. Brown (1993) menyarankan untuk menggunakan analisa rasio keuangan untuk menilai kondisi keuangan pemerintah (Andayani,2007:254). Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan secara bulat mengenai teori pengukurannya. Namun dalam rangka pengelolaan keuangan yang transparan,efektif, efisien,jujur dan akuntabel, tetap perlu dilakukan pengukuran kinerja dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan periode sebelumnya.

Mengukur kinerja keuangan dilihat juga melalui tingkat kemampuan keuangan daerah seperti yang dikemukakan oleh Musgrave (1991) dalam Purba (2012:5):

Menurut Musgrave (1991) dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat dipergunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah. Semakin sedikit sumbangan dari pusa, semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah yang menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan derajat kemandirian daerah (mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah) dengan derajat desentralisasi fiskal (digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan) maka akan terlihat kemampuan keuangan daerah secara utuh. Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhannya sendiri maka akan menunjukkan kemampuan keuangan yang positif. Dalam hal ini, kemampuan keuangan positif juga dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

Beberapa analisa rasio dalam pengukuran kinerja keuangan daerah yang dipadukan dengan derajat otonomi fiskal berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain:

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio ini menunjukkan tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan masyarakat daerahnya. Kemandirian keuangan daerah ini perbandingan besarnya atau kecilnya pendapatn asli daerah dengan pendapatan daerah yang berasal bukan dari daerah seperti bantuan dari pemerintah pusat/Provinsi atau pendapatan yang diperoleh melalui pinjaman (Halim,2008:232).

$$\text{KKD} = \frac{\text{Total Penerimaan PAD}}{\text{Total Bantuan Daerah dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Rasio ini akan menunjukkan tingkat ketergantungan pendapatan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio yang diperoleh, maka akan semakin menunjukkan bahwa ketergantungan pendapatan daerah terhadap dana ekstern semakin rendah, begitu pula sebaliknya, jika rasio yang diperoleh semakin rendah maka tingkat ketergantungan pendapatan daerah terhadap dana ekstern semakin tinggi.

Untuk mengetahui situasional pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah ada empat pola hubungan (Purba,2012):

- a. Pola Hubungan Instrukturif, peranan Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah.
- b. Pola Hubungan Konsultatif, campur tangan Pemerintah Pusat sudah mulai berkurang dan daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.

- c. Pola Hubungan Partisipatif, peranan Pemerintah Pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
- d. Pola Hubungan Delegatif, campur tangan Pemerintah Pusat sudah tidak ada, karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri melaksanakan urusan otonomi daerah.

Tabel 2.3

Pola Hubungan, Tingkat Kemandirian Daerah dan Kemampuan Daerah

Kemampuan keuangan	Rasio Kemandirian %	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0-25	Intruktif
Rendah	25-50	Konsultatif
Sedang	50-75	Partisipatif
Tinggi	75-100	Delegatif

Sumber : Purba,2012:6

b. Rasio Efektivitas PAD

Rasio efektivitas menurut Suhedi, Ramdan D (2000:109) menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan di banding dengan target yang di tetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

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

Tingkat Efektivitas Keuangan Daerah

Efektivitas Keuangan Daerah	Rasio Efektivitas
Efektif	>100%
Efektif berimbang	=100%
Tidak efektif	<100%

Sumber : Mahsun,2006:187

c. Rasio Aktivitas

Rasio ini menggambarkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi prosentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti

prosentase belanja yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Secara sederhana (Widodo,2000:153), rasio keserasian dapat dirumuskan sebagai berikut:

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

$$\text{Rasio belanja pembangunan} = \frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

d. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) digunakan untuk mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya (Halim, 2008:241). Pertumbuhan masing-masing pendapatan dan pengeluaran daerah dilakukan untuk mengetahui komponen keuangan daerah mana yang harus mendapat perhatian dan perlu dievaluasi setiap tahunnya.

Pengukuran tingkat pertumbuhan Pendapatan Daerah dapat dihitung menggunakan formula:

$$\text{Laju Pertumbuhan PAD} = \frac{\text{PAD}_{t-(t-1)}}{\text{PAD}_{t-1}} \times 100\%$$

$$\text{Laju Pertumbuhan Pendapatan} = \frac{\text{Pendapatan}_{t-(t-1)}}{\text{Pendapatan}_{t-1}} \times 100\%$$

Pengukuran tingkat Pengeluaran Daerah dapat diketahui melalui formula:

$$\text{Belanja Rutin}_{t-(t-1)}$$

$$\text{Pertumbuhan Belanja Rutin} = \frac{\text{Belanja Rutin}_{t-1}}{\text{Belanja Rutin}_{t-(t-1)}}$$

$$\text{Pertumbuhan Belanja Pembangunan} = \frac{\text{Belanja Pembangunan}_{t-1}}{\text{Belanja Pembangunan}_{t-(t-1)}}$$

Dimana:

t = Tahun Berjalan

t-1 = Tahun sebelumnya

Dengan melihat hasil pengukuran berdasarkan pertumbuhan pendapatan dan pengeluaran daerah, akan diketahui apakah kinerja pendapatan dan pengeluaran serta pengelolaannya terjadi peningkatan atau terjadi penurunan. Analisa rasio keuangan ini merupakan konversi data dari laporan keuangan menjadi informasi yang bermanfaat untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah serta bagi pengambilan keputusan. Analisa rasio adalah dengan membandingkan antara 2 (dua) atau lebih item keuangan, biasanya dari tahun yang sama.

2.7 Kerangka Pemikiran

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentunya berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah. Hal ini berkaitan erat dengan konsep otonomi dan desentralisasi yang pada hakekatnya memberikan kekuasaan, kewenangan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan menentukan penggunaan dana untuk melaksanakan urusan daerahnya. Pengelolaan dana mulai dari pendapatansampai belanja dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan dasar pengelolaan keuangan dalam masa satu tahun.

Proses penyusunan anggaran sektor publik umumnya disesuaikan dengan peraturan lembaga yang lebih tinggi. Sejalan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lahirlah tiga paket perundangundangan, yaitu UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang telah membuat perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengaturan keuangan, khususnya Perencanaan dan Anggaran Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Kemudian, saat ini keluar peraturan baru yaitu PP 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menggantikan Kepmendagri nomor 29 tahun 2002.

Dalam reformasi anggaran tersebut, proses penyusunan APBD diharapkan menjadi lebih partisipatif. Hal tersebut sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 pasal 17 ayat 2, yaitu dalam menyusun arah dan kebijakan umum APBD diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat, berpedoman pada rencana strategis daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional dibidang keuangan daerah. Selain itu sejalan dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang

Nomor 17 tahun 2003 tentang perimbangan keuangan negara akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya oleh masyarakat.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. Anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Adapun kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang menggantikan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002. Permendagri Nomor 13 diharapkan dapat lebih mudah diterapkan dan meminimalisir tumpang tindih anggaran. Kemampuan Pemda dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemda dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemda dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya, Untuk membandingkan

perbedaan terhadap APBD sebelum dan setelah anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan uji statistik.

