

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Lahirnya Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Pemda) dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsive terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Otonomi daerah menghasilkan dampak yang beragam bagi perekonomian daerah juga berpotensi menimbulkan resiko fiskal.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah kewenangan yang lurus, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek dalam pemerintahan ini, pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi wewenang dan masyarakat. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah harus melakukan optimalisasi yang dilakukan secara ekonomi, efisiensi dan efektivitas (Value for many) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu,

APBD yang pada hakikatnya merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran pemerintah daerah serta tugas pokok dan fungsi unit kerja harus disusun dalam struktur yang berorientasi pada pencapaian tingkat kinerja tertentu artinya, APBD harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang tuntutan besarnya pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugas-tugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi dan kebutuhan riil di masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik (PP No. 58 Tahun 2005).

Sedangkan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu Undang-undang di atas mengandung penekanan bahwa adanya proses yang lebih cepat untuk mewujudkan masyarakat yang semakin

sejahtera melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Undang-undang di atas juga telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan penuh untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan, kecuali bidang-bidang tertentu yang telah ditetapkan peraturan pemerintah. Tugas dan tanggung jawab yang harus dijalankan oleh Pemerintah Daerah juga semakin besar. Seperti yang dikemukakan oleh Daramurti dan Rauta (2000: 49) dalam Susantih dan Saftiana, 2010:4 bahwa dengan adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Untuk itu ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan yaitu, sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai. Disadari bahwa sumber-sumber penerimaan antara suatu daerah dengan daerah lainnya sangat beragam. Ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah menghadapi kesulitan dalam

menyelenggarakan tugas desentralisasi mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki (Hidayat dkk, 2007:3).

Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab merupakan pilar dari system otonomi di Indonesia. Menurut Haryanto dkk (2007: 18) dalam Hendrariyadi (2011), prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional (Haryanto dkk, 2007:18) dalam (Hendrariyadi, 2011).

Seiring dengan perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia yang berbasis otonomi daerah, tuntutan kinerja yang baik sering ditujukan kepada para manajer pemerintah daerah, sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan penyerapan anggaran Pemerintah Daerah. Kinerja ini ditekankan menuju peningkatan kesadaran dari peran pelaporan tahunan dalam upaya peningkatan kinerja keuangan Pemerintah Daerah. 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 (Syamsi, 1986:199) dalam Hendrariyadi (2011).

Hal ini sesuai dengan konsep *value for money*, yang dimana mengandung pengertian konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu, ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Berdasarkan pandangan yang diungkapkan oleh Kaho (1998:124) dalam Susantih dan Saftiana, 2010:4, menegaskan bahwa Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Sumber daya keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Susantih dan Saftiana, 2010:1). Dengan demikian masalah keuangan merupakan masalah penting dalam setiap kegiatan pemerintah di dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah karena merupakan indikator kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Musgrave dan Musgrave (1993: 6 – 13) dalam (Susantih dan Saftiana, 2010:1) mengemukakan bahwa pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi sumber-

sumber pembiayaan yang semakin besar. Tatanan dari Pemerintah Pusat yang mengarah pada diperluasnya otonomi daerah menuntut kemandirian daerah di dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Hal yang sepatutnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah mempersiapkan segala sesuatunya dengan matang dan memperkuat struktur perekonomiannya termasuk menggali sumber-sumber keuangannya agar dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya (Susantih dan Saftiana, 2010:3).

Selanjutnya, Halim (2001 : 167) dalam (Susantih dan Saftiana, 2010:1) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peran pemerintah daerah menjadi lebih besar. Namun, pada kenyataannya hampir semua daerah masih menggantungkan bantuan Pemerintah Pusat baik melalui Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintah di era otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai ukuran kinerja

yang telah dicapainya. Pengelolaan anggaran berdasarkan kinerja ini memberikan gambaran yang lebih khusus terkait dengan kemampuan suatu daerah untuk selalu menggali potensi daerah guna untuk meningkatkan anggaran pendapatan, yang akan berdampak pada kemampuan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan pembangunan daerah. Dalam anggaran berbasis kinerja secara struktur meliputi anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Penekanan pada belanja daerah menjadi titik perhatian terutama sisi belanja membutuhkan kinerja yang lebih baik, transparan dan tepat sasaran.

Konsekuensi dari otonomi daerah yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah maka Pemerintah Daerah dituntut untuk menyajikan informasi keuangan yang sesuai dengan karakteristik kualitatif laporan keuangan agar bermanfaat untuk pengambilan keputusan yaitu andal, relevan, dapat dibandingkan dan dapat dipahami (PP Nomor 24 Tahun 2005: 32). Menurut Halim (2004) dalam (Susantih dan Saftiana, 2010:1), salah satu tujuan laporan keuangan pemerintah yaitu, pertanggungjawaban (*accountability and stewardship*) yang memiliki arti memberikan informasi keuangan yang lengkap dan cermat dalam bentuk dan waktu yang tepat, yang berguna bagi pihak yang bertanggungjawab yang berkaitan dengan operasi unit-unit pemerintah. Hal ini sesuai dengan Ketentuan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 31 yang mengatur bahwa Kepala Daerah harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) kepada DPRD (Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah) berupa Laporan Keuangan. Laporan Keuangan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (Nordiawan, 2006: 34) dalam Hendrariyadi (2011).

Salah satu aspek dari Pemda yang harus diatur secara hati-hati adalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah (Nordiawan, dkk, 2007: 39) dalam jusmawati (2011).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemda. Sebagai instrumen kebijakan, APBD mendukung posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemda. APBD dapat digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan pencapaian pembangunan, otoritas pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan oleh Pemda adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas (pertanggungjawaban) Pemda atas sumber yang dipercayakan. Pemda sebagai pihak yang diserahi tugas untuk menjalankan

roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah ia berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja Pemda dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah dilaksanakan, Jusmawati (2011).

Hasil analisis rasio keuangan digunakan sebagai tolak ukur dalam :

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otda.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas Pemda dalam membelanjakan pendapatan daerahnya
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik, khususnya terhadap APBD dan realisasinya belum banyak dilakukan sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah peraturannya. Namun, analisis rasio terhadap realisasi APBD harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Di samping meningkatkan kuantitas pengelolaan keuangan daerah, analisis rasio terhadap realisasi APBD juga

dapat digunakan sebagai alat untuk menilai efektivitas otonomi daerah sebab kebijakan ini yang memberikan keleluasaan bagi Pemda untuk mengelola keuangan daerahnya seharusnya bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah yang bersangkutan.

Namun pada kenyataannya banyak daerah yang belum mampu untuk menyusun laporan keuangan yang sesuai dengan pedoman dan aturan yang disusun oleh Pemerintah Pusat. Banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan antara lain keterbatasan sumber daya manusia baik kualitas maupun kuantitas, sistem akuntansi yang belum didasarkan pada Peraturan Daerah tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah dan kebijakan akuntansi yang belum dilandasi oleh Peraturan Kepala Daerah untuk dapat melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dan juga terbatasnya pemahaman aparat terhadap laporan keuangan (Susantih dan Saftiana, 2010:4).

Jalan keluar dari permasalahan tersebut adalah Pemerintah Daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2004: 148) dalam Hendradyadi (2011). Penggunaan analisis rasio keuangan secara luas telah digunakan oleh *private sector*, sedangkan pada lembaga publik penggunaannya masih terbatas. Padahal dari hasil analisis dapat diketahui tingkat kinerja Pemerintah Daerah

dan diharapkan dapat dijadikan suatu acuan untuk meningkatkan kinerjanya dari tahun ke tahun. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, dilakukan penelitian dengan judul:

**“Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY Antara Tahun 2006-2010”** Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Susantih dan Saftiana, (2010:4) yang berjudul *“Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Sumatera Bagian Selatan”*. Terdapat perbedaan yang mendasar antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Susantih dan Saftiana, (2010:4), yaitu:

1. Objek Penelitian, penelitian yang dilakukan oleh Susantih dan Saftiana (2010:4) meneliti kinerja Pemerintah Daerah di Provinsi Se-Sumatera Bagian Selatan sedangkan penelitian ini meneliti kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY.
2. Penelitian ini menambah indikator kinerja, yaitu: Rasio Efisiensi, Rasio Utang terhadap PAD dan Rasio Utang terhadap Total Pendapatan.
3. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Susantih dan Saftiana (2010:4) melakukan uji normalitas yaitu Uji Kolmogorof-Smirnov, sedangkan untuk penelitian ini selain melakukan uji normalitas yaitu Uji Kolmogorof-Smirnov, selanjutnya melakukan uji hipotesis.

## **B. Perumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Apakah terdapat perbedaan Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.
2. Apakah terdapat perbedaan Analisis Rasio Eektivitas Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.
3. Apakah terdapat perbedaan Analisis Rasio Efisiensi Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.
4. Apakah terdapat perbedaan Analisis Rasio Aktivitas (Rasio Belanja Aparatur, Rasio Belanja Publik, Rasio DSCR, Rasio Utang terhadap PAD dan Rasio Utang terhadap Total Pendapatan) Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.
5. Apakah terdapat perbedaan Analisis Rasio Keuangan (Rasio Kemandirian, Rasio Eektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Aktivitas) Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui perbedaan Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010
2. Untuk mengetahui perbedaan Analisis Rasio Eektivitas Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010
3. Untuk mengetahui perbedaan Analisis Rasio Efisiensi Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.
4. Untuk mengetahui perbedaan Analisis Rasio Aktivitas (Rasio Belanja Aparatur, Rasio Belanja Publik, Rasio DSCR, Rasio Utang terhadap PAD dan Rasio Utang terhadap Total Pendapatan) Keuangan Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.
5. Untuk mengetahui perbedaan Analisis Rasio Keuangan (Rasio Kemandirian, Rasio Eektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Aktivitas) Pemerintah Daerah masing-masing Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY antara tahun 2006- 2010.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Instansi pemerintahan

Dapat digunakan sebagai bahan informasi, perbandingan, dan bahan acuan bagi instansi pemerintahan dalam rangka upaya peningkatan kinerja.

2. Ilmu pengetahuan

Diharapkan melalui penelitian ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan, khususnya mengenai kinerja keuangan daerah.

3. Peneliti selanjutnya

Dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan pengembangan bagi penelitian selanjutnya.