

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemberlakuan sistem otonomi daerah dimulai pada tahun 2001, sejak diberlakukannya sistem tersebut menjadi tugas baru bagi setiap Pemerintah Provinsi di Indonesia yang harus memberikan inovasi dalam sistem pemerintahan ke arah yang lebih baik. Sejak berlakunya sistem otonomi daerah pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya secara mandiri, mampu mengelola dan meningkatkan kinerja keuangan daerah yang lebih efektif dan efisien dari tahun sebelumnya yang akan di pertanggung jawabkan kepada pemerintah pusat.

Untuk merealisasikan tugas tersebut pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian berubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 yang berubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang ini telah memberikan peluang bagi tiap daerah Provinsi di Indonesia untuk menggali potensi dan meningkatkan kinerja keuangan dalam mewujudkan kemandirian daerah.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, keuangan daerah adalah “Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu, baik uang maupun barang yang

dijadikan milik daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban daerah tersebut". Dalam melaksanakan keuangan daerah perlu dibuatkan suatu perencanaan agar seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan dapat dikelola dengan baik. Untuk pengelolaan keuangan daerah yang baik dibutuhkan sumber daya ekonomi berupa keuangan yang dituangkan dalam suatu anggaran pemerintah daerah.

Menurut Retno Dwijayanti dan Ruserlistyanti (2013) bahwa pengelolaan keuangan yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah, di dalam APBD tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah (UU Keuangan Negara, 2002).

Menurut Yuliana (2013) mengatakan selain mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam memantau pergerakan sumber dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tujuan otonomi daerah dapat menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Dengan wewenang tersebut Pemerintah Daerah lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi

kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi di Indonesia pada tahun 2010 hingga 2014 dengan 34 provinsi, menarik untuk dibahas karena sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi dan mengetahui ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi antar wilayah kabupaten dengan wilayah kota di Indonesia bagian Barat dibandingkan dengan Indonesia bagian Timur. Termasuk kemampuan setiap daerah dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang masih rendah serta ketergantungan antara pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih relatif tinggi untuk membangun sarana dan prasarana karena keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah daerah Indonesia bagian Barat dan Timur berbeda.

Dalam hal ini, pemerintah memiliki peran penting terhadap pergerakan pertumbuhan perekonomian terutama menyangkut belanja-belanja pemerintah yang mampu mendorong perekonomian, misal melalui pembangunan infrastruktur atau sarana publik. Selain itu peran pemerintah memiliki kebijakan-kebijakan yang kondusif terhadap pembangunan ekonomi baik melalui kebijakan fiskal maupun non fiskal bagi tercapainya sasaran atas agenda-agenda pembangunan tahunan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan juga yang disetujui

secara bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, serta ditetapkan oleh Peraturan Daerah (Permendagri No.13 tahun 2006 Pasal 1 No 9).

Sesuai dengan Undang-undang No. 33 tahun 2004 pasal 10 mengemukakan bahwa sumber pendapatan atau juga penerimaan daerah terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan, yang terdiri atas dana bagi hasil pajak, dana alokasi umum (DAU), dana bagi hasil bukan pajak, dan juga dana alokasi khusus (DAK).
3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.
4. Pada Undang-undang Nomor 25 Thn 1999 Pasal 21 mengemukakan, bahwa suatu anggaran pengeluaran dalam APBD tersebut tidak dapat atau tidak boleh melebihi anggaran penerimaan. Didalam penjelasan pasalnya tersebut, ialah daerah tidak dapat atau tidak boleh menganggarkan pengeluaran tanpa adanya kepastian terlebih dahulu tentang ketersediaan sumber pembiayaannya serta mendorong daerah untuk dapat meningkatkan efisiensi pengeluarannya. Searah dengan hal itu Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah mengemukakan bahwa jumlah belanja yang dianggarkan didalam suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu batas tertinggi untuk pada tiap-tiap jenis belanja.

Pada Peraturan menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2003, pasal 66, menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mempunyai beberapa fungsi antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi.

Anggaran daerah tersebut menjadi dasar untuk dapat melaksanakan pendapatan serta belanja daerah ditahun bersangkutan

2. Fungsi perencanaan.

Anggaran daerah tersebut menjadi suatu pedoman bagi manajemen didalam merencanakan suatu kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi pengawasan.

Anggaran daerah tersebut menjadi suatu pedoman untuk dapat menilai apakah kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

4. Fungsi alokasi.

Anggaran daerah tersebut harus diarahkan untuk dapat menciptakan lapangan kerja atau juga mengurangi pengangguran serta pemborosan sumber daya, dan juga meningkatkan efesiensi dan efektifitas perekonomian.

5. Fungsi distribusi.

Anggaran daerah tersebut harus memperhatikan pada rasa keadilan dan juga kepatutan.

6. Fungsi stabilitasi.

Anggaran daerah tersebut menjadi alat untuk dapat memelihara serta mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian suatu daerah.

Insukindro, dkk (1994:4) dalam Udin Rinaldi (2012) mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah daerah. Semakin besar sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecilnya tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah daerah.

Ihyaul Ulum, (2012 :20) dalam Ayu Febriyanti Puspitasari (2012) menyatakan bahwa diperlukan suatu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya. Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial maupun non finansial.

Pengukuran kinerja keuangan daerah pemerintah dapat melihat kemampuan suatu daerah dalam menjalankan otonomi daerah dengan usaha pemerintah daerah dalam menggali potensi daerah yang berasal dari sumber dana pemerintah daerah yang dimiliki tiap daerah serta kemampuan dalam mengatur dan mengelola dalam memanfaatkan sumber dana yang ada dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan

analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Astria Nabila Muhibtari (2014) menyatakan Analisis rasio keuangan adalah suatu ukuran untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Untuk menghitung Kinerja Keuangan Daerah dan Kemampuan Keuangan Daerah, diantaranya dengan menghitung Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal dalam kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan, Rasio Efektivitas dalam mengukur hasil pendapatan daerah, Rasio Efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, Rasio Keserasian Belanja Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan untuk menghitung Kemampuan Keuangan Daerah, yaitu dengan cara menghitung Kontribusi (*Share*) dan Pertumbuhan (*Growth*), Peta Kemampuan Keuangan Daerah, dan Indeks Kemampuan keuangan. Kemudian dilakukan analisis dengan membandingkan hasil yang dicapai suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga menemukan hasil bagaimana kecenderungan yang terjadi. Oleh karena itu, pemerintahan yang baik memiliki kinerja yang baik di dalamnya dengan menggali potensi tiap daerah yang bergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah itu sendiri.

Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mampu menjadi suatu alat ukur dalam menilai kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam perkembangan dan pertumbuhan suatu daerah.

Berdasarkan pada ringkasan diatas, penulis mengharapkan adanya keseimbangan, pemerataan dalam pertumbuhan perekonomian di Indonesia untuk menjadi lebih baik dari berbagai indikator serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi, prakarsa dan kreatifitasnya dalam pembangunan, mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas basis kegiatan ekonomi berbagai sektor, dan secara khusus memperluas lapangan usaha untuk menurunkan tingkat pengangguran, mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan diseluruh penjuru Provinsi, Kabupaten/Kota dengan memanfaatkan sumber dan potensi yang tersedia pada masing-masing daerah sehingga hal tersebut memicu makin menariknya isu mengenai pelaksanaan penyerapan perekonomian, untuk itu penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul:

**“ANALISIS KINERJA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA PEMERINTAH (APBD) TINGKAT PROVINSI DI INDONESIA TAHUN 2010-2014”**

**B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini akan mengkaji mengenai bagaimana kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi di Indonesia tahun 2010-2014.

1. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Kemandirian tahun 2010-2014?

2. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Efektivitas tahun 2010-2014?
3. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Efisiensi tahun 2010-2014?
4. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Keserasian Belanja tahun 2010-2014?
5. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia pada aspek kontribusi (*share*) tahun 2010-2014?
6. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia pada aspek pertumbuhan (*growth*) tahun 2010-2014?
7. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia pada aspek Peta Kemampuan Keuangan Daerah tahun 2010-2014?
8. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

tingkat Provinsi di Indonesia pada aspek Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) tahun 2010-2014?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah (APBD) Provinsi di Indonesia ditinjau dari rasio keuangan periode 2010-2014.

1. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah tahun 2010-2014.
2. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Efektivitas tahun 2010-2014.
3. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Efisiensi tahun 2010-2014.
4. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia ditinjau dari Rasio Kesenjangan Belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2010-2014.

5. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia aspek kontribusi (*share*) tahun 2010-2014.
6. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia aspek pertumbuhan (*growth*) tahun 2010-2014.
7. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia aspek Peta Kemampuan Keuangan Daerah tahun 2010-2014.
8. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan yang signifikan Kemampuan Keuangan Daerah Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia aspek Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) tahun 2010-2014.

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

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi sebagai acuan dalam menilai Kinerja Keuangan Daerah berdasarkan hasil

perhitungan Analisis Rasio Keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tingkat Provinsi di Indonesia tahun 2010-2014.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi instansi pemerintah di Indonesia dapat menjadi bahan masukan bagi perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan pembangunan dalam rangka meningkatkan pelaksanaan setelah dilihatnya perbandingan tiap Provinsi di Indonesia tahun 2010-2014 sehingga tercapainya kesejahteraan masyarakat.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara transparan kepada masyarakat mengenai pertanggungjawaban APBD Pemerintah Di Indonesia.
- c. Bagi akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana dan dapat dijadikan perbandingan dengan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Ekonomi Sektor Publik.
- d. Bagi penulis, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang Kinerja Keuangan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat Provinsi di Indonesia.