

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan, dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Kecuali kewenangan dibidang politik dalam negeri, pertahanan keamanan peradilan, moneter, fiskal, agama, dan kewenangan lainnya yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah. Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi apabila pemerintah mampu mengelola potensi didaerahnya dengan baik. Perwujudan tersebut dapat terlaksana jika pemerintah mampu mengelola potensi dari Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM), dan potensi sumber daya keuangannya dengan baik.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang sudah direvisi menjadi Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tentunya akan memberikan harapan baru bagi daerah dalam hal kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah secara proporsional, sehingga diharapkan

potensi-potensi daerah dapat lebih tergali dan tingkat kesejahteraan masyarakat dapat lebih meningkat. Kebijakan ini juga mendorong perubahan paradigma pemerintah dan kebijakan pembangunan daerah di Indonesia ke sistem desentralisasi.

Puncak keberhasilan dalam otonomi daerah harus mempunyai kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan suatu hal pokok dan menjadi indikator penting untuk menghadapi otonomi daerah. Pemerintah Daerah yang bertugas dalam menjalankan proses pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat diharapkan mampu mandiri dalam membiayai kegiatan pemerintahannya dengan tingkat ketergantungan yang rendah dari Pemerintah Pusat.

Pengelolaan dalam pertanggung jawaban Keuangan Daerah, menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, yang sudah dijelaskan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah PP Nomor 58 Tahun 2005. Kemampuan suatu Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disebut APBD, yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai perencanaan, pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan dan khususnya dalam hal pelayanan pada masyarakat.

Pemerintah Daerah yang bertugas dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, Pembangunan, dan pelayanan pada masyarakat harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya. Selain

keharusan menyampaikan laporan keuangan yang sesuai PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, juga perlu dilakukan penilaian apakah Pemerintah Daerah yang bersangkutan berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Widodo, 2001 dalam Halim, 2007:230).

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja Pemerintah Daerah. Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah mempunyai maksud utama yaitu untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas Pemerintah Daerah. Oleh karena itu Pemerintah Daerah wajib untuk mampu memberikan suatu peningkatan dalam hal kinerjanya. Hal inilah perlu adanya suatu tolak ukur agar Pemerintah Daerah dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Analisis rasio merupakan salah satu alat untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah, selanjutnya hasil analisis rasio keuangan ini digunakan untuk tolok ukur dalam menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah. Rasio yang sering digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah seperti rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas, rasio keserasian belanja dengan menggunakan rasio belanja operasional dan rasio belanja modal, rasio efisiensi belanja, rasio pertumbuhan, rasio likuiditas dengan menggunakan rasio lancar (*current ratio*), rasio kas (*cash ratio*), rasio cepat (*quick ratio*) dan *working capital to asset*, rasio solvabilitas dan rasio utang terhadap ekuitas dana.

Pengukuran kinerja merupakan alat manajemen dalam memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja, memastikan dalam hal tercapainya skema kinerja yang disepakati, mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan skema kerja serasi melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja, membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah, memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif, menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan, mengungkap permasalahan yang terjadi, dan sebagainya (Bastian, 2006: 275).

Penilaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah sangat berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan yang bersifat komersial. Selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan utama untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*Profit atau Net Income*), meskipun penggunaan analisis rasio laporan keuangan sebagai alat analisis keuangan secara luas sudah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik, khususnya pada Pemerintah Daerah masih sangat terbatas. Padahal dari analisis rasio laporan keuangan Pemerintah Daerah dapat diketahui bagaimana kinerja Pemerintah Daerah yang bersangkutan dan juga dapat dijadikan sebagai acuan untuk lebih meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah tersebut sehingga juga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Sudah menjadi sebuah kelaziman bahwa untuk menilai kinerja keuangan Pemerintah Daerah harus dibuatkan rasio-rasio, yang merupakan perbandingan antara angka-angka tertentu dalam laporan keuangan yang dikalikan 100%. Sehingga menunjukkan nilai yang relatif atau proporsi di antara dua angka yang digunakan, yang diasumsikan mempunyai

hubungan baik secara langsung maupun tidak langsung yang bersumber dari laporan keuangan Pemerintah Daerah.

Penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait mengenai penelitian yang akan dilakukan penulis selanjutnya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Wahyuni (2007), dengan judul Analisis Rasio Untuk Mengukur Kinerja Pengelolaan Keuangan Kota Malang. Penelitian ini mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah (PAD) di kota Malang dengan menggunakan analisis rasio. Dana pemerintah daerah harus dihabiskan berdasarkan 3 prinsip E yaitu Ekonomis, Efisien, dan Efektif. Selain itu, Akuntabilitas keuangan tidak hanya menunjukkan kemampuan untuk mengeluarkan dana publik, tapi termasuk tentang bagaimana untuk menghabiskan ekonomis, efisien, dan efektif. Hasilnya menunjukkan rata-rata PAD di Kota Malang adalah di atas 100%, meskipun biaya rutin masih di atas Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat sangat tinggi.

Penelitian yang dilakukan oleh Ekawarna, Sam dan Rahayu (2007), dengan judul "Pengukuran Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi" penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja APBD Pemda Kabupaten Muaro Jambi pada tahun Anggaran 2004-2006. Dalam penelitian ini alat analisis yang digunakan untuk mengukur rasio keuangan yaitu Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Aktivitas dan Rasio pertumbuhan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio efektivitas bernilai tinggi, rasio efisiensi bernilai rendah, rasio pertumbuhan semakin meningkat, dan rasio kemandirian dan rasio aktivitas masih rendah.

Penelitian yang dilakukan oleh Susantih dan Saftiana (2008), yang berjudul Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Propinsi Se-Sumatera bagian Selatan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbandingan indikator kinerja keuangan Pemerintah Propinsi se-Sumatera Bagian Selatan dan mengetahui apakah terdapat perbedaan evaluasi kinerja keuangan Propinsi se-Sumatera Bagian Selatan berdasarkan indikator kemandirian, efektifitas dan aktifitas keuangan daerah pada lima propinsi se-Sumatera bagian Selatan. Data yang digunakan pada penelitian ini merupakan data sekunder yaitu Laporan Keuangan Daerah dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2007 pada lima propinsi se-Sumatera Bagian Selatan. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kemandirian keuangan daerah, analisis efektifitas keuangan daerah dan analisis aktivitas keuangan daerah serta uji beda Kolmogorof Smirnov. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah Propinsi Lampung memiliki peringkat tertinggi yaitu 63,81 persen dan Propinsi Bengkulu memiliki peringkat terendah yaitu 49,22 persen. Hasil analisis kemandirian dan efektifitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Propinsi Lampung memiliki peringkat tertinggi yaitu 50,11 persen untuk kemandirian dan 132,17 persen untuk efektifitas keuangan daerah. Selanjutnya hasil analisis aktifitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Propinsi Sumatera Selatan memiliki nilai rasio belanja aparatur daerah terendah yaitu 32,43 persen dan nilai rasio pelayanan publik tertinggi yaitu 40,52 persen. Sementara itu, hasil uji beda Kolmogorof Smirnov menunjukkan nilai asymp sig sebesar 0,859, hal ini berarti bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan kinerja keuangan Pemerintah Daerah pada lima Propinsi se-Sumatera Bagian Selatan.

Penelitian yang dilakukan oleh Ariyana, Suharyono dan Devianti (2010), yang berjudul Analisis Pendapatan Dan Belanja Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui tentang nilai efisiensi, efektivitas, dan ekonomis dari anggaran pendapatan dan belanja pada pemerintah daerah kabupaten kutai timur. Analisis ini menggunakan beberapa alat analisis diantaranya Analisis varians pendapatan, Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD, Analisis varians belanja, Rasio efisiensi belanja, Rasio belanja daerah terhadap PDRB. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pada tahun 2011 Pemerintah Daerah kabupaten kutai timur telah melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja daerah secara efisien, efektif dan ekonomis yang dilihat dari persentase yang diperoleh sesuai dengan karakteristik yang ada pada alat analisis tersebut.

Penelitian lainnya yang pernah dilakukan oleh Boedi (2011), tentang Analisis Kinerja Keuangan Pada APBD Pemerintah Kabupaten Banjar Kalimantan Selatan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kinerja keuangan penganggaran daerah dan pengeluaran (APBD) Kabupaten Banjar pemerintah dalam periode 2006 sampai 2010 berdasarkan rasio keuangan daerah. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif kuantitatif, yang merupakan analisis berbasis perhitungan dalam menggambarkan atau menikmati tingkat kemampuan keuangan berdasarkan rasio keuangan daerah. Proses analisis dimulai sejak pengumpulan data lapangan. Data yang dikumpulkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan ditinjau dan dikelompokkan, untuk membuatnya mungkin untuk dianalisis. Berdasarkan penelitian ini, berlangsung lima tahun anggaran & pengeluaran (APBD) Pemerintah Kabupaten Banjar menunjukkan kinerja yang

buruk. dapat dilihat dari perhitungan dan analisis rasio keuangan daerah yang menunjukkan miskin dan cenderung menurun persentase setiap tahun. sebagai rasio dari persentase pertumbuhan pendapatan dari 180,08% pada tahun 2006 menurun menjadi 31,95% pada tahun 2010. dapat disimpulkan bahwa banjar Kabupaten pemerintah belum mampu meningkatkan kinerja keuangan untuk pembangunan dan pengembangan wilayah.

Penelitian sebelumnya pernah dilakukan oleh Losa (2011), dengan judul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan di Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. Kinerja keuangan diperoleh dari perhitungan rasio keuangan berdasarkan laporan dalam bentuk lokal akuntabilitas Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Sumatera Barat dan kabupaten / kota di provinsi Sumatera Barat. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah analisis rasio keuangan yang terdiri dari rasio Kemerdekaan Efektivitas Keuangan Daerah dan rasio, rasio pertumbuhan, rasio aktivitas dan Rasio Kemampuan Keuangan Efisiensi. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah provinsi Sumatera Barat dalam mengelola keuangan daerah yang baik, yang didasarkan pada kemandirian, efektivitas dan efisiensi, pertumbuhan, dan kemampuan keuangan aktivitas lokal. Sedangkan pada 5 kabupaten / kota di provinsi Sumatera Barat, daerah kinerja keuangan masih tidak baik, karena kemandirian finansial rendah lokal, untuk efektivitas masih belum stabil karena masih mengalami pasang surut tetapi telah efisien dalam mewujudkan PAD. Untuk rasio aktivitas menunjukkan kurang baik karena dana pemerintah untuk rutin diprioritaskan daripada belanja pembangunan.

Untuk pertumbuhan masih mengalami ketidakstabilan. Sementara berdasarkan kemampuan keuangan rasio Daerah menunjukkan kinerja yang baik.

Dari penelitian terdahulu yang terkait dengan judul penelitian ini dapat dijadikan acuan mengapa penelitian seperti ini penting dilakukan. Berdasarkan pertimbangan diatas, perlu diteliti mengenai kinerja keuangan daerah dikabupaten Bangkalan, Sampang dan Pamekasan sehingga penulis akan melakukan penelitian dengan judul : “ **Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Melalui Analisis Rasio Keuangan APBD, Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten Bangkalan, Sampang dan Pamekasan.**”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan, Sampang dan Pamekasan dilihat dari analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas, Rasio Keserasian Belanja dengan menggunakan Rasio Belanja Operasional dan Rasio Belanja Modal, Rasio Efisiensi Belanja, Rasio Pertumbuhan, Rasio Likuiditas dengan menggunakan Rasio Lancar (*Current Ratio*), Rasio Kas (*Cash Ratio*), Rasio Cepat (*Quick Ratio*) dan *Working Capital to Asset*, Rasio Solvabilitas dan Rasio Utang terhadap Ekuitas Dana pada tahun 2009-2010?
2. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan, Sampang dan Pamekasan dilihat dari Analisis Vertikal *Common Size* pada tahun 2009-2010?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai antara lain :

1. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan, Sampang dan Pamekasan dilihat dari Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas, Rasio Keserasian Belanja dengan menggunakan Rasio Belanja Operasional dan Rasio Belanja Modal, Rasio Efisiensi Belanja, rasio pertumbuhan, Rasio Likuiditas dengan menggunakan Rasio Lancar (*Current Ratio*), Rasio Kas (*Cash Ratio*), Rasio Cepat (*Quick Ratio*) dan *Working Capital to Asset*, Rasio Solvabilitas dan Rasio Utang terhadap Ekuitas Dana pada tahun 2009-2010.
2. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan, Sampang dan Pamekasan dilihat dari Analisis Vertikal *Common Size* pada tahun 2009-2010.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi penulis dan mahasiswa Sebagai salah satu media untuk memperdalam ilmu akademik penulisan dan memahami lebih mendalam tentang penerapan ilmu pengetahuan pada tatanan teori dan aplikasinya.
2. Sebagai masukan bagi instansi Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam hal pengukuran kinerja dalam pengelolaan keuangan Pemerintahan Daerah khususnya dengan pendekatan rasio keuangan.

3. Sebagai referensi bagi pihak lain yang tertarik dengan kajian mengenai pengukuran kinerja pengelolaan keuangan daerah dengan menggunakan rasio keuangan.

1.5. Batasan Masalah

Agar dalam penelitian ini berfokus dan permasalahannya lebih jelas, maka penulis memberi batasan pada penelitian ini yaitu : rasio yang digunakan merupakan rasio keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Neraca tahun 2009-2010. Rasio keuangan yang digunakan antara lain : Rasio Keuangan Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Rasio Keserasian Belanja dengan menggunakan Rasio Belanja Operasional dan Rasio Belanja Modal, Rasio Efisiensi Belanja, dan Rasio Pertumbuhan. Serta rasio-rasio yang terdapat dalam Laporan Neraca antara lain Rasio Likuiditas dengan menggunakan Rasio Lancar (*Current Ratio*), Rasio Kas (*Cash Ratio*), Rasio Cepat (*Quick Ratio*) dan *Working Capital to Asset*, Rasio Solvabilitas dan Rasio Utang. Penggunaan waktu mulai 2009-2010.