

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan bangsa dan negara. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas dan sebagai organisasi nirlaba yang mempunyai tujuan bukan untuk mencari keuntungan tetapi untuk menyediakan layanan dan kemampuan meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang (Nabila 2014). Keuangan daerah pada dasarnya adalah bagian dari sistem keuangan negara, agar daerah lebih bebas dan leluasa dalam pengelolaan keuangannya maka pemerintah menetapkan kebijakan desentralisasi fiskal (Mirki dkk 2014). Suatu pemerintahan tentunya tidak lepas dari laporan keuangan yang biasa disebut akuntansi keuangan pemerintahan.

Akuntansi keuangan (pemerintahan) daerah di Indonesia merupakan salah satu bidang dalam akuntansi sektor publik yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak reformasi di tahun 1998 (Halim 2013). Peran pemerintah daerah dalam mengelola keuangan sangat menentukan keberhasilan peningkatan pertumbuhan ekonomi di suatu daerah sehingga evaluasi terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah sangat diperlukan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah setiap periode supaya pemerintah terpacu untuk meningkatkan kinerjanya di tahun berikutnya (Adisasmita 2010)

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan daerah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sejak saat itu pengelolaan keuangan daerah merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah (Wahono 2014). Pemerintah daerah memprediksi bahwa terjadi perubahan yang cukup mendasar dalam pengelolaan daerah termasuk dalam manajemen atau pengelolaan keuangan daerah (Halim 2013). Pengelolaan keuangan daerah pastinya memerlukan suatu perencanaan yang disusun secara sistematis untuk mengendalikan keuangan agar digunakan sebagaimana mestinya yaitu dengan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Fauzi (1982) dalam Adisasmita (2010), menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan program pemerintah daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun mendatang, yang di wujudkan dalam satu bentuk uang. Sedangkan menurut Adisasmita (2010) sendiri menyatakan bahwa APBD merupakan suatu rencana operasional keuangan daerah. Disatu pihak menggambarkan penerimaan pendapatan daerah dan dilain pihak merupakan pengeluaran untuk membiayai pengeluaran rutin. Pengurusan keuangan daerah pada pemerintah daerah juga diatur dengan membaginya menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus, kedua

komponen ini mempunyai persamaan dalam unsure-unsur pengurusan dan pertanggungjawaban. Perbedaannya adalah, pengurusan umum mempunyai unsur penguasaan sedangkan pengurusan khusus mengandung unsur kewajiban melaksanakan perintah yang datang dari pengurusan umum.

Menurut Nordiawan dkk (2007) menyatakan bahwa APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Secara garis besar, struktur APBD terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Sebaliknya semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali merupakan definisi dari belanja daerah.

Menurut Halim (2013) APBD adalah suatu anggaran daerah yang menunjukkan suatu anggaran daerah termasuk APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya biaya-beban sehubungan dengan aktifitas tersebut, dan adanya biaya-beban yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkandalam bentuk angka.

4. Periode anggaran, yaitu biasanya 1 tahun.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah yang bersangkutan harus ditingkatkan seoptimal mungkin dalam rangka mewujudkan semangat kemandirian lokal, meskipun di maklumi bahwa sebagian terbesar daerah otonom (kabupaten/kota), kemampuan pendapatan asli daerah sangat kecil sehingga masih diperlukan bantuan keuangan dari pemerintah pusat (Adisasmita 2010). PAD diharapkan dapat menjadi salah satu sumber keuangan yang dapat diandalkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pendapatan asli daerah berasal dari beberapa hasil penerimaan daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah dan laba perusahaan. Pemerintah daerah juga dituntut untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan, sehingga dapat mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pemerintah daerah tersebut dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik (Halim 2013)

Laporan keuangan pemerintah daerah adalah suatu alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah daerah secara keseluruhan maupun unit-unit kerja di dalamnya (Mentari 2016). Fungsi utama dari laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Oleh karena itu

dibutuhkan analisis laporan keuangan untuk membantu mereka. Analisis suatu laporan keuangan bisa menggunakan metode-metode dan salah satunya yang paling banyak digunakan adalah analisis rasio keuangan (Mahmudi, 2010).

Analisis rasio keuangan adalah suatu ukuran untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara mengitung kinerja keuangan daerah (Jandi 2014). Beberapa cara untuk menghitung kinerja keuangan daerah, diantaranya adalah dengan mengitung rasio kemandirian, rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio efektifitas, rasio efisiensi dan rasio keserasian belanja daerah. Kemudian dari masing-masing perhitungan dilakukan analisis dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis rasio keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai pengambil andil terbanyak dalam upaya perkembangan suatu daerah (Nabila, 2014)

Analisis untuk mengetahui kinerja pengelolaan anggaran daerah pemerintah provinsi Jawa Timur tahun anggaran 2012-2015 menggunakan 3 rasio. Pertama adalah rasio kemandirian, yang bertujuan untuk menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan

retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio desentralisasi fiskal, yang bertujuan untuk menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Rasio efektifitas, yang bertujuan untuk menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengumpulkan pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang ditargetkan (Halim, 2007 dalam Nabila, 2014).

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui seberapa baik kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah setiap kabupaten/kota di provinsi Jawa Timur. Selain itu juga untuk mengukur sejauh mana kinerja pengelolaan yang di kelola setiap kabupaten/kota yang kemudian membandingkan hasil yang dicapai pada suatu periode dengan periode sebelumnya. Sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi.

Beberapa peneliti mencoba menganalisis dana anggaran daerah menggunakan beberapa rasio keuangan daerah dan untuk mengetahui apakah kinerja anggaran menggunakan masing-masing rasio sudah efektif atau belum dilihat dari tingkat standar ukur setiap rasio tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Chitra Ananda (2012) menunjukkan bahwa hasil dari analisis APBD dengan realisasinya pada pemerintah kabupaten Pandeglang secara umum dapat dikatakan sudah baik. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Astriana Nabila (2014) menunjukkan bahwa pola hubungan tingkat kemandirian daerah berada pada criteria instruktif karena berada pada kemampuan keuangan yang masih

rendah, rasio derajat desentralisasi fiskal masih kurang hal ini terlihat dari rata-rata rasio tersebut dibawah 20% dan tingkat efektifitas pengelolaan keuangan daerah terbilang sangat efektif hal ini terlihat dari tingginya angka rata-rata rasio efektifitas. Menurut Ariana (2011) menunjukkan bahwa pemerintah daerah Kutai Timur dalam menggunakan APBD dapat dikatakan cukup efektif hal ini terlihat dari rasio efektifitas yang menunjukkan bahwa pada tahun 2010 pemerintah dapat melakukan efektifitas sebesar 95% dan terus meningkat pada tahun berikutnya. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Rizky (2015) menunjukkan bahwa kinerja keuangan jika dilihat dari rasio efektifitas tergolong efektif karena rata-rata diatas 100%, dilihat dari rasio kemandirian daerah tergolong rendah sekali dan dalam kategori pola hubungan instruktif.

Penelitian ini menggunakan 5 (lima) analisis rasio yaitu rasio kemandirian daerah, rasio desentralisasi fiskal, rasio efisiensi, rasio belanja langsung dan rasio belanja tidak langsung. Penulis mengambil rasio tersebut dimaksudkan untuk mengetahui efektifitas dan efisiensi kinerja pengelolaan dan mengukur sejauh mana pemerintah daerah mengalokasikan dana APBD apakah sesuai prosedur yang ditetapkan atau masih perlu perbaikan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah :

1. Penggunaan Rasio Pertumbuhan, *Debt Service Coverage Ratio*, dan Rasio Aktivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan pada penelitian sebelumnya, tidak digunakan pada penelitian ini.

2. Studi kasus yang diteliti, yaitu Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur dengan Pemerintah kabupaten Pandeglang provinsi Banten yang digunakan pada penelitian Chitra Ananda (2012).
3. Tahun anggaran yang digunakan dengan penelitian sebelumnya.

Analisis kinerja pengelolaan keuangan dan kemandirian daerah provinsi Jawa Timur adalah suatu proses penilaian mengenai tingkat kemajuan pencapaian pelaksanaan pekerjaan/kegiatan Provinsi Jawa Timur dalam bidang keuangan untuk kurun waktu tertentu. Berdasarkan pada ringkasan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah maka penulis mengambil judul :

ANALISIS KINERJA PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) DITINJAU DARI RASIO KEUANGAN PEMERINTAH DINAS PENDAPATAN PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2012-2015

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio kemandirian daerah ?
2. Bagaimana analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio derajat desentralisasi fiskal ?
3. Bagaimana analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio Efisiensi ?

4. Bagaimana analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio Belanja Langsung ?
5. Bagaimana analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio Belanja Tidak Langsung ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, adapun tujuan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio kemandirian daerah.
2. Untuk mengetahui analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio derajat desentralisasi fiskal.
3. Untuk mengetahui analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio efisiensi.
4. Untuk mengetahui analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio belanja langsung.
5. Untuk mengetahui analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berdasarkan rasio belanja tidak langsung.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan menjadi acuan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Anggaran Daerah.

2. Bagi Dinas Pendapatan provinsi Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi sebagai acuan dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan hasil perhitungan analisis rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan ukuran sejauh mana tingkat kinerja Pemerintah Provinsi Jawa Timur dari waktu ke waktu selama periode 4 tahun, sehingga pemerintah terpacu untuk meningkatkan kualitas kinerjanya pada periode-periode berikutnya.

3. Bagi peneliti

Penelitian ini dapat membantu penulis untuk memenuhi tugas akhir dan memberikan pengetahuan bagaimana menghitung analisis laporan keuangan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah, sehingga penulis dapat mengetahui bagaimana kinerja Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengelola keuangan daerah dari tahun ke tahun.

4. Bagi peneliti yang akan datang

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur dan menjadi acuan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Anggaran Daerah.