

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di dalam suatu Daerah dibutuhkan sebuah lembaga yang dapat mengatur jalannya pemerintahan baik dalam hal pengelolaan keuangan, pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat, dalam hal ini adalah dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Di era desentralisasi fiskal dan otonomi daerah seperti sekarang ini, pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk bisa mandiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam pengelolaan kegiatan daerah, baik dalam hal pengelolaan keuangan daerah atau pun pembangunan daerah. Desentralisasi dan otonomi menjadi sebuah tantangan tersendiri bagi daerah untuk memanfaatkan sebaik mungkin kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam menggali potensi yang dimiliki untuk mendukung terciptanya suatu daerah yang mandiri.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan tonggak dimulainya Otonomi Daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 23 Tahun 2014).

Sejalan dengan upaya untuk mewujudkan kemandirian Pemerintah Daerah yang dinamis dan bertanggungjawab serta mewujudkan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus mendapatkan perhatian adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa,

“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 tersebut.”

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan Keuangan Daerah dalam tahun anggaran tertentu. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD (PP No. 105 Tahun 2000).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan perda (UU No. 23 Tahun 2014). APBD merupakan rencana kegiatan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam bentuk angka, sehingga dengan disusunnya APBD dapat mencerminkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya, membiayai tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelaksanaan sosial.

Sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban atas kinerjanya, Pemerintah Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban

keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Dalam pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), mengungkapkan bahwa dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah harus menggunakan prinsip-prinsip akuntansi yang telah diterapkan (Hanik dan Karyanti, 2014). Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, laporan keuangan terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL)
3. Neraca
4. Laporan Operasional (LO)
5. Laporan Arus Kas (LAK)
6. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
7. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Pengelolaan Keuangan Daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan (PP Nomor 105 Tahun 2000). Pengelolaan keuangan yang baik, mencerminkan kinerja yang baik pula. Dalam manajemen, pengukuran kinerja berfungsi sebagai alat untuk menilai apakah strategi yang sudah ditetapkan telah berhasil dicapai. Dari hasil pengukuran kinerja yang telah dilakukan akan didapatkan *feedback* (umpan balik) sehingga tercipta sistem pengukuran kinerja yang mampu memperbaiki kinerja organisasi secara

berkelanjutan. Oleh sebab itu, dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang baik, maka perlu dilakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD untuk menilai kinerja Keuangan Daerah dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dalam instansi pemerintahan pengukuran kinerja tidak dapat diukur dengan rasio-rasio yang biasa didapatkan dari sebuah laporan keuangan dalam suatu perusahaan pada umumnya. Hal ini dikarenakan instansi pemerintahan merupakan instansi yang tidak berorientasikan laba (*non profit*) (Hanik dan Karyanti, 2014).

Beberapa rasio yang dapat digunakan untuk menilai kinerja Keuangan Daerah diantaranya rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan rasio efisiensi Pendapatan Asli Daerah, rasio keserasian, rasio pertumbuhan dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR).

Rasio kemandirian keuangan daerah dapat menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian bertujuan untuk mengetahui seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana ekstern dan menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Rasio Efektivitas PAD dapat menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan

dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Rasio Efisiensi PAD dapat menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Rasio Keserasian dapat menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Rasio Pertumbuhan (*growth ratio*) dapat menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dapat menggambarkan kemampuan daerah dalam membayar kembali pinjaman.

Sebagai bentuk terlaksananya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, suatu daerah otonom diharapkan mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya, karena itu kemampuan suatu daerah dalam menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah (Haryanto, 2014).

Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004).

Pendapatan Asli Daerah bukan hanya menjadi indikator penting yang menunjukkan kemandirian daerah tetapi juga memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintahan dan program-program pembangunan tanpa tergantung dengan pemerintah pusat. Pada prinsipnya suatu daerah dikatakan telah mandiri apabila tingkat ketergantungannya terhadap dana ekstern atau kepada pemerintah pusat semakin kecil. Hal ini dapat terlihat dari seberapa besar kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah. Dengan kontribusi PAD yang semakin meningkat, diharapkan pemerintah daerah semakin mampu membiayai pemerintahan serta pembangunannya. Namun, dalam implementasinya banyak daerah yang masih sangat tergantung terhadap sumber dana ekstern baik yang bersumber dari bantuan pemerintah pusat, provinsi ataupun pinjaman. Hal ini terjadi karena daerah belum begitu mampu menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dengan maksimal sehingga kontribusi PAD relatif kecil terhadap total penerimaan daerah.

Serangkaian penelitian sebelumnya pernah dilakukan untuk menilai kinerja keuangan daerah dengan menggunakan beberapa analisis rasio keuangan. Hasil penelitian Kusuma (2015) menunjukkan bahwa Rasio Kemandirian Kabupaten Sukabumi dari tahun anggaran 2009-2013 rata-rata hanya sebesar 8,15% yang tergolong sangat rendah dengan menunjukkan pola hubungan instruktif. Rasio efektivitas PAD Kabupaten Sukabumi dari tahun anggaran 2009-2013 rata-rata tingkat pencapaiannya sebesar 105,67% yang tergolong sangat efektif. Kinerja keuangan Kabupaten Sukabumi tahun

anggaran 2009-2013 berdasarkan rasio efisiensi PAD tergolong sangat efisien dengan rata-rata setiap tahunnya sebesar 5,02%.

Penelitian sejenis sebelumnya juga telah dilakukan oleh Furqan (2006) dengan menggunakan analisis rasio kemandirian, rasio aktivitas, dan rasio efisiensi sebagai alat analisisnya. Hasil penelitian ini menunjukkan Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam periode tahun 2001-2005 masih memiliki ketergantungan keuangan daerah terhadap sumber dana ekstern yang tinggi dengan rata-rata 14% per tahunnya. Rasio efisien dikatakan kurang efisien karena pengeluaran biaya untuk memperoleh PAD meningkat tiap tahunnya, hasil rasio aktivitas menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Jombang masih memprioritaskan anggaran dana belanja untuk belanja rutin daripada belanja pembangunan terlihat dari 75% rata-rata pertahunnya untuk belanja rutin dan 37,56% rata-rata pertahunnya untuk belanja pembangunan.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan diatas maka peneliti tertarik untuk mengetahui perkembangan kinerja keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Jombang dan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai kinerja keuangan daerah yang berjudul **“Analisis Rasio Keuangan Untuk Menilai Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, peneliti merumuskan masalah yang menjadi dasar penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio kemandirian keuangan daerah pada tahun 2012-2016 ?
2. Bagaimanakah Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio efektivitas dan efisiensi PAD pada tahun 2012-2016 ?
3. Bagaimanakah Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio keserasian pada tahun 2012-2016 ?
4. Bagaimanakah Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio pertumbuhan pada tahun 2012-2016 ?
5. Bagaimanakah Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) pada tahun 2012-2016 ?

1.3 Batasan Masalah

Dengan mempertimbangkan terbatasnya kemampuan pengetahuan, waktu, biaya yang dimiliki dan data yang diperoleh, serta untuk menghindari berbagai kesalahan persepsi terkait dengan penelitian, maka ruang lingkup penelitian dibatasi hanya menyangkut “Analisis rasio keuangan untuk menilai kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang yang dilihat dari aspek Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD, Rasio Keserasian, Rasio Perumbuhan dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR)” di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Jombang Tahun 2012-2016.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini dilakukan yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio kemandirian keuangan daerah pada tahun 2012-2016.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio efektivitas dan efisiensi PAD pada tahun 2012-2016.
3. Untuk mengetahui bagaimanakah kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio keserasian pada tahun 2012-2016.
4. Untuk mengetahui bagaimanakah kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan rasio pertumbuhan pada tahun 2012-2016.
5. Untuk mengetahui bagaimanakah kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) pada tahun 2012-2016.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai tambahan wawasan dan pengetahuan serta referensi bagi penelitian selanjutnya di bidang Akuntansi Sektor Publik khususnya mengenai penilaian Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan rasio

kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi PAD, rasio keserasian, rasio pertumbuhan dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR).

2. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Kabupaten Jombang penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai tambahan referensi dalam menganalisis kinerja Keuangan Daerah dan dapat dijadikan sebagai bahan masukan Pemerintah Kabupaten Jombang mengenai kinerja keuangan yang dilaksanakan BPKAD Kabupaten Jombang sehingga dapat menjadi motivasi untuk meningkatkan kinerjanya.