

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Melalui reformasi politik yang dipicu oleh krisis moneter beberapa tahun lalu, Pemerintah Daerah (Pemda) khususnya kabupaten diberi keleluasaan dalam mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri. Keleluasaan atau yang kemudian dikenal sebagai otonomi daerah ini merupakan suatu pembaharuan dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebelum era reformasi hubungan antara Pusat dan Daerah bersifat sentralistik. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai mana yang telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pelimpahan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat kepada Daerah serta pemberlakuan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagai mana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, maka hubungan yang bersifat sentralistik tadi lantas menjadi hubungan yang bersifat desentralistik.

Pemerintah Kabupaten Bantul sebagai bagian dari Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menyambut baik adanya desentralisasi dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan melakukan pembenahan diri. Hal ini ditunjukkan dengan disahkannya sejumlah Peraturan Daerah yang mengatur dan juga dijadikan pedoman memajukan daerah sekaligus menyejahterakan masyarakatnya oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Dengan otonomi daerah maka perasaan tidak adil yang dirasakan masyarakat daerah dapat hilang, pertumbuhan ekonomi dapat dipercepat serta demokratisasi dapat ditingkatkan pada seluruh masyarakat daerah.

Konsekuensi yang muncul kemudian adalah bahwa otonomi yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah harus dibarengi dengan peningkatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Di lain pihak masyarakat memiliki hak langsung untuk melakukan pengawasan dengan memantau penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Halim (2004: 22) APBD merupakan rencana kegiatan pemerintah yang dinyatakan dalam satuan angka dan meliputi rencana pengeluaran dan rencana pemenuhan pengeluaran tersebut.

Menurut Halim dalam Landiyanto (2005), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah:

1. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Secara konseptual, pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan (Landiyanto, 2005).

Kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD Kabupaten Bantul yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan *public services* terus mengalami kenaikan selama periode Tahun Anggaran 2001-2004. Peningkatan yang sama juga terjadi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) meskipun realisasi PAD yang dicapai pada tahun 2002 dan 2004 tidak melampaui target yang telah ditetapkan. Hal ini mencerminkan bahwa kinerja Pemda Kabupaten Bantul belum baik (mampu) dalam mengupayakan PAD sebagai sumber keuangan utama daerah.

↳ Kewajiban Pemda termasuk Pemda Kabupaten Bantul, dalam mewujudkan peningkatan pelayanan serta kemakmuran yang adil pada seluruh lapisan masyarakat dapat tercapai bila Pemda memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya. Untuk itu diperlukan suatu strategi kebijakan untuk meningkatkan kinerja keuangan Pemerintah. Peningkatan kinerja ini dapat dilakukan dengan mengevaluasi kinerja keuangan tahun-tahun sebelumnya. Dengan pengukuran kinerja, maka potensi, kemampuan dan kinerja (*performance*) Pemerintah Daerah dapat dinilai mengingat adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh daerah.

Menurut Mardiasmo (2002:121) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya

dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Informasi yang digunakan untuk menilai kinerja sektor publik dapat berupa informasi *financial* maupun *non financial*. Penilaian laporan kinerja *financial* diukur berdasarkan anggaran yang dibuat. Dalam penilaian ini kinerja aktual dibandingkan dengan anggaran yang telah dibuat dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan). Menurut Mardiasmo (2002:123), analisis varians secara garis besar berfokus pada:

- a. Varians Pendapatan (*Revenue Variance*)
- b. Varians Pengeluaran (*Expenditure Variance*), yang terdiri dari varians belanja rutin (*recurrent expenditure variance*) dan varians belanja investasi/modal (*capital expenditure variance*).

Penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. *Value for Money* merupakan inti dari pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Hal ini dikarenakan kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari besarnya laba yang dihasilkan. Oleh karena laba bukan ukuran kinerja yang relevan bagi unit pemerintah, maka menurut Mardiasmo (2002:166), ukuran kinerja sektor publik dapat berupa biaya program, efisiensi dan efektivitas program. Pengukuran efisiensi memerlukan informasi biaya sehingga biaya pelayanan dapat dijadikan sebagai salah satu ukuran kinerja. Selain informasi biaya, perhitungan efisiensi memerlukan penghitungan *output* atau hasil. Akan tetapi, *output* pada sektor publik banyak berupa *intangible output* sehingga pengukuran efisiensi sering

mengalami kesulitan. Ukuran kinerja yang kemudian dikembangkan adalah pengukuran efektivitas serta dengan menganalisis seberapa jauh suatu program dan pelayanan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat relatif terhadap biaya yang dikeluarkan.

Penilaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah melalui APBD dilakukan dengan menggunakan analisis rasio sebagai alat analisis keuangan. Menurut Widodo dalam Halim (2004:150) penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Menurut Musgrave dan Musgrave dalam Landiyanto (2005), dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selain itu, menurut Halim dalam Landiyanto (2005), dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat menggunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah.

Selain kedua rasio diatas, untuk mendapatkan gambaran yang lebih baik mengenai kinerja keuangan sesungguhnya dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, maka dalam penelitian ini juga mempergunakan Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Aktivitas. Penggunaan analisis kelima rasio ini didasarkan pada pertimbangan bahwa analisis rasio terhadap APBD perlu dilakukan dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel (Halim, 2004:150).

Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan

dari Pemerintah Pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh (Landiyanto: 2005). Dengan demikian, kinerja keuangan daerah akan positif bila kontribusi pendapatan asli daerah tinggi sehingga kemampuan daerah untuk membiayai pengeluarannya sendiri pun tinggi. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut (Landiyanto: 2005).

### **I.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, permasalahan yang hendak dirumuskan dalam penelitian ini adalah bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam merealisasikan APBDnya?

### **I.3. Batasan Masalah**

Pembatasan masalah dimaksudkan agar apa yang akan dibahas tidak menyimpang dari masalah yang diteliti sehingga mudah dimengerti maksud dan tujuan dari penelitian ini. Dalam penelitian ini penulis membatasi pada:

1. Penilaian kinerja didasarkan pada tolok ukur menurut Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 8 dan pasal 20 ayat 2 yang mengatur bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja untuk mengukur kinerja keuangan

Pemerintah Daerah dengan mengembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya.

2. Kinerja keuangan Pemerintah Daerah diukur dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Derajat Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Aktivitas.

Tingginya derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah itu memiliki kemampuan yang tinggi dalam melakukan pembiayaannya sendiri. Derajat kemandirian ini bila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka kinerja keuangan daerah akan terlihat secara utuh. Menurut Dewi (2005: 7), jika dilihat dari derajat desentralisasi fiskalnya maka tingkat kemandirian suatu daerah dapat diukur dengan semakin tingginya proporsi PAD dan semakin tingginya Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk daerah terhadap Total Pendapatan Daerah dan semakin menurunnya proporsi sumbangan terhadap Total Pendapatan Daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dapat dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen (Halim, 2004:152). Semakin tinggi rasio efektivitas menunjukkan kemampuan daerah yang semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektivitas tersebut perlu diperbandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah (Halim, 2004:152). Menurut Widodo dalam Halim (2004:152), kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemunggutan pendapatan

dapat dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah semakin baik. Penilaian Rasio Aktivitas untuk melihat kinerja Pemerintah Daerah pada idealnya belum ada patokan yang pasti, namun tingginya persentase dana untuk belanja rutin berarti persentase dana untuk investasi pembangunan masih rendah.

3. Penelitian ini dilakukan dengan melihat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) periode waktu 2000 s/d 2004 pada Bappeda Kabupaten Bantul dan Biaya Pemungutan Pendapatan Asli Daerah periode waktu 2000 s/d 2004 pada Dipenda Kabupaten Bantul.

#### **I.4. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat seberapa baik kinerja keuangan Pemda Bantul dalam melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya.

#### **I.5. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kinerja Pemda Kabupaten Bantul.
2. Bagi Penulis, sebagai sarana mempraktikkan ilmu yang telah diterima selama kuliah khususnya dalam bidang Akuntansi Sektor Publik.
3. Bagi Pihak Lain, penelitian ini dapat digunakan sebagai bacaan atau acuan bagi pihak lain yang membutuhkan informasi mengenai kinerja



Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam merealisasikan APBD dan diharapkan dapat menambah bahan bacaan dan pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan bidang Akuntansi Sektor Publik.

#### **I.6. Metode Penelitian**

##### **1. Obyek dan Lokasi Penelitian**

Obyek dalam penelitian ini adalah kinerja keuangan Kabupaten Bantul yang dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Kantor Badan Pusat Statistik yang berlokasi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

##### **2. Data Penelitian**

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kuantitatif yang langsung diperoleh dari arsip dan dokumen. Data ini berupa:

- a. Data tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bantul dari periode 2000 s/d 2004 yang bersumber pada APBD Kabupaten Bantul.
- b. Data tentang realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Kabupaten Bantul dari periode 2000 s/d 2004 yang bersumber pada APBD Kabupaten Bantul.
- c. Data tentang biaya pemungutan PAD Kabupaten Bantul dari periode 2000 s/d 2004.

##### **3. Metode Pengumpulan Data**

###### **a. Studi Lapangan**

Dilakukan dengan observasi, yakni dengan memeriksa arsip dan dokumen yang ada di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Kabupaten Bantul dan melalui wawancara dengan staff Dipenda Kabupeten Bantul.

b. Studi Pustaka

Dilakukan dengan mempelajari berbagai literatur untuk mendapatkan dasar bagi pembahasan dalam penelitian yang akan dilakukan.

4. Metode Analisis Data

Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan indikator kinerja keuangan berupa Derajat Desentralisasi Fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Derajat Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Aktivitas. Hasil perhitungan rasio tersebut akan menjadi dasar bagi penilaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah Bantul.

a. Derajat Desentralisasi Fiskal:

Derajat Desentralisasi Fiskal menggambarkan tingkat kemandirian Pemerintah Daerah, yaitu dengan membandingkan Total Penerimaan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Sumbangan Daerah (Dewi, 2005). Menurut Musgrave dan Musgrave dalam Landiyanto (2005), dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain:

i)  $\frac{PAD}{TPD}$

ii)  $\frac{BHPBP}{TPD}$

$$\text{iii) } \frac{\text{Sum}}{\text{TPD}}$$

#### b. Derajat Kemandirian Daerah

Menurut Halim dalam Landiyanto (2005), dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat menggunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan, daerah antara lain:

$$\text{i) } \frac{\text{PAD}}{\text{TKD}}$$

$$\text{ii) } \frac{\text{PAD}}{\text{KR}}$$

$$\text{iii) } \frac{\text{PAD} + \text{BHPBP}}{\text{TKD}}$$

$$\text{iv) } \frac{\text{PAD} + \text{BHPBP}}{\text{KR}}$$

Dimana:

PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
BHPBP	=	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
TPD	=	Total Penerimaan Daerah
TKD	=	Total Keluaran Daerah
KR	=	Pengeluaran Rutin
Sum	=	Sumbangan dari Pusat

#### c. Rasio Efektivitas

Rasio ini memperlihatkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan berdasarkan potensi riil yang dimiliki oleh suatu daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dapat dikategorikan efektif apabila rasio yang

dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen (Halim, 2004:152). Semakin tinggi rasio efektivitas menunjukkan kemampuan daerah yang semakin baik. Rasio ini dihitung dengan rumus:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}}$$

d. Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menunjukkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dapat dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen (Halim, 2004:152). Semakin kecil rasio efisiensi menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah semakin baik.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memunggut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}}$$

e. Rasio Aktivitas - Rasio Kesenjangan

Rasio ini menunjukkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dana yang dimilikinya untuk pembelanjaan rutin dan pembelanjaan pembangunan secara optimal. Tingginya persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin menunjukkan kecenderungan semakin kecilnya belanja pembangunan untuk penyediaan sarana dan prasarana publik. Menurut Widodo dalam Halim (2004:153), secara sederhana rasio keserasian dapat diformulasikan sebagai berikut:

i) Rasio Belanja Rutin terhadap APBD =  $\frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}}$

ii) Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD =  $\frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}}$

Dalam menilai kinerja keuangan daerah dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal dan derajat kemandirian daerah, maka kinerja keuangan daerah dikatakan baik bila daerah tersebut mampu membiayai semua pengeluaran daerahnya sendiri. Hal ini dapat dilihat dari semakin tingginya proporsi PAD dan semakin tingginya BHPBP terhadap Total Pendapatan Daerah dan semakin menurunnya proporsi Sumbangan Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah. Ini berarti, bahwa dalam melakukan pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan dilakukan dengan menggunakan realisasi PAD, atau dalam pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan dengan menggunakan kontribusi PAD dan BHPBP tanpa Sumbangan dari Pusat. Semakin tinggi rasio efektivitas menunjukkan kemampuan daerah yang semakin baik dan semakin kecil rasio efisiensi menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah semakin baik. Besarnya rasio belanja rutin maupun pembangunan terhadap APBD yang ideal belum memiliki patokan yang pasti, akan tetapi rasio ini dapat dijadikan pegangan untuk lebih memacu pelaksanaan pembangunan.

## **I.7. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Memberikan penjelasan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

Berisikan tentang pengertian Otonomi Daerah dan Keuangan Daerah dan rasio-rasio yang digunakan sebagai pengukur kinerja Pemerintah Daerah yang mencakup pembahasan tentang otonomi daerah menurut Undang-undang, Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah serta manfaat pengukuran kinerja.

### **BAB III GAMBARAN UMUM PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANTUL**

Dalam bab ini akan dijabarkan tentang gambaran umum obyek dan lokasi penelitian yaitu Kabupaten Bantul yang berlokasi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi kondisi geografis, pemerintahan, kependudukan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang proses penelitian, pembahasan dan temuan penelitian.

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.