

# **BAB I**

## **P E N D A H U L U A N**

### **1.1 Latar Belakang**

Proses otorisasi oleh wakil rakyat melalui DPR tidaklah berhenti dengan diberikannya persetujuan penetapan APBD, namun lebih dari itu, DPR memerlukan kepastian dan kejelasan apakah otorisasi yang diberikan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan persetujuan yang diberikan. Untuk itu maka diadakanlah mekanisme pertanggung jawaban pengelolaan keuangan Daerah. Selanjutnya karena otorisasi di berikan oleh DPR melalui APBD setiap tahunnya, maka pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Daerah juga diselenggarakan melalui mekanisme yang dilakukan pada setiap akhir tahun anggaran. Di Indonesia mekanisme pertanggung jawaban ini diselenggarakan melalui proses pemeriksaan oleh suatu badan, yang disebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang hasil pemeriksaannya disampaikan kepada DPR berdasarkan UUD 1945 Pasal 23 E ayat 1, BPK adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan konstitusi yang bertugas melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara secara bebas dan mandiri.

Undang-undang yang menaungi otonomi daerah adalah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan juga UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia sendiri dapat dilihat dari bentuk nyata penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik yang berdiri atas azas desentralisasi, dekonsentrasi dan juga tugas pembantuan.

Undang-Undang tersebut merupakan wujud pemberian kewenangan yang lebih luas dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintah daerah mulai dari perencanaan potensi sumber daya yang dimiliki dalam rangka membangun, mengelola, mengendalikan dan mengevaluasi segala sumber daya

dalam rangka mendorong pemerintah daerah untuk lebih memberdayakan semua daerahnya (Siregar dan Mariana, 2020).

Kedua undang-undang tersebut mengandung penekanan bahwa adanya proses yang lebih cepat untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, sehingga diharapkan masyarakat akan terlayani dengan baik oleh pemerintah. Selain itu menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan (Aulia, 2018).

Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab merupakan pilar dari sistem otonomi di Indonesia. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya (Marlia, 2019).

Tugas tersebut dilaksanakan pemerintah daerah dengan tetap berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Ini artinya, pemerintah daerah harus mampu mandiri yakni mampu mengelola sekaligus membiayai kegiatan Pemerintah dalam membangun daerahnya baik dari segi ekonomi, sosial budaya dan politik tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat (Siregar dan Mariana, 2020).

Pengelolaan keuangan daerah tidak hanya memerlukan sumber daya manusia yang handal tetapi juga perlu adanya dukungan dari kemampuan keuangan yang memadai. Kemampuan pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan daerah. Setiap pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Apabila pemerintah telah mampu mengelola potensi daerah, baik potensi sumber daya alam,

sumber daya manusia, dan sumber daya keuangan secara optimal maka pemerintah telah dianggap mampu untuk menjalankan kewajibannya. Kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dilihat dari keberhasilan pengelolaan potensi-potensi tersebut (Dora, 2017).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah menjadi tolak ukur pemerintah daerah dalam mengukur kemampuannya untuk membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Keberhasilan ini dilihat dari ketergantungan kepada pemerintah pusat lebih kecil dan lebih besarnya Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam periode waktu tertentu (Harahap, 2020).

Pemerintah daerah dalam berupaya meningkatkan kinerja keuangannya menggunakan konsep *value for money* yang dimana mengandung pengertian konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu, ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Hal ini menjadi tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dengan baik (Halim, 2009).

Perbaikan kinerja anggaran dan pengelolaan keuangan daerah menduduki posisi penting dalam strategi pemberdayaan Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Perencanaan pengeluaran yang berorientasi pada kinerja akan meningkatkan kinerja anggaran daerah. Kinerja adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja (Dewi, 2015). Perwujudan dari transparansi dan akuntabilitas keuangan negara diwujudkan melalui penyusunan laporan keuangan. Tujuan pelaporan pemerintah daerah untuk menyajikan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan pertanggungjawaban pemerintah daerah sebagai pihak yang bertugas dalam mengelola sumber daya yang dipercayakan dalam menjalankan aktifitas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak (Fathah, 2017).

Berdasarkan pandangan yang diungkapkan oleh Pamudji dan Kabo (1998) dalam Susantih dan Saftiana (2007), menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Sumber daya keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Pengukuran kinerja dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selama ini disusun berdasarkan asas perimbangan *incremental budget* dimana masing-masing komponen pendapatan dan belanja besarnya dihitung dengan meningkatkan sejumlah persentase tertentu dan mengabaikan rasio keuangan dalam APBD (Marlia, 2019).

Parker (1996) dalam Sadjiarto (2000) Menyebutkan terdapat lima manfaat dengan adanya pengukuran kinerja yaitu: (1) pengukuran kinerja mampu meningkatkan mutu pengambilan keputusan; (2) pengukuran kinerja mampu meningkatkan akuntabilitas internal; (3) pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas public; (4) pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan; (5) pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Dharmawati dan Irmadaryani (2015) melakukan analisis rasio keuangan dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi menggunakan rasio kemandirian dan rasio efektivitas. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa rasio kemandirian pemerintah daerah Banyuwangi cukup rendah. Dikarenakan pemerintah daerah belum efektif dalam melaksanakan kemandirian daerahnya. Meskipun begitu, rasio efektivitas pemerintah Banyuwangi tinggi, terbukti dengan sudah mencapainya PAD melebihi batas yang ditargetkan pemerintah daerah.

Dewi (2015) melakukan penelitian dengan hasil bahwa tingkat kemandirian di Bukittinggi masih rendah, karena peran pemerintah pusat lebih dominan. Pada rasio efektivitas kurang efektif, dan dapat dikatakan kurang mendukung dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dari tingkat efisiensinya, telah mampu menjalankan tugas secara efisien terbukti dengan perubahan yang terjadi setiap tahunnya, namun dari segi ketergantungan, masih sangat tinggi. Pada rasio pertumbuhan menggambarkan tergolong mampu dan meningkatkan keberhasilan dari setiap periode dalam menumbuhkan pendapatan asli daerah.

Wakhyudi dan Tarunasari (2013) melakukan penelitian untuk mengukur Kinerja keuangan pemerintah daerah melalui rasio keuangan, antara lain rasio kemandirian, rasio efektivitas, efisiensi, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan. Hasil dari penelitian ini rasio kemandirian dinyatakan rendah karena pemerintah daerah masih sangat bergantung pada pemerintah pusat. Sedangkan untuk rasio aktivitas dan rasio pertumbuhan mengalami peningkatan terbukti dengan pemerintah daerah mulai adanya pembangunan sarana dan prasana. Sementara itu rasio efektivitas dan efisiensinya dinyatakan stabil.

Dwijayanti dan Ruserlistyanti (2013) melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah se-Indonesia dengan menggunakan rasio kemandirian, efektivitas, efisiensi, aktivitas, dan pertumbuhan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat tingkat perbedaan kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia dilihat dari rasio kemandirian, efektivitas, dan aktivitas. Selain itu hasil penelitian juga menunjukkan tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan dilihat dari rasio efisiensi dan pertumbuhan.

Magdalena dan Kurniawan (2013) melakukan penelitian mengenai indikator kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia dengan menggunakan rasio keuangan berupa rasio kemandirian dan rasio efektivitas dan keserasian kinerja. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia

Penelitian ini dilakukan berdasarkan *research gap* adanya perbedaan terkait hasil penelitian dari penelitian sebelumnya yaitu penelitian Dwijayanti dan Ruserlistyanti (2013)

menunjukkan hasil bahwa terdapat tingkat perbedaan kinerja keuangan se-Indonesia dilihat dari rasio kemandirian, efektivitas, dan efisiensi. Magdalena dan Kurniawan (2013) menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan dilihat dari ketiga rasio tersebut.

Salah satu perwujudan pelaksanaan otonomi daerah adalah pelaksanaan desentralisasi dengan menyerahkan urusan, tugas dan wewenang untuk mengatur serta mengurus sendiri segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang terjadi di wilayah masing-masing dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang ada. Hal itu juga terjadi pada Pemerintah Kabupaten Enrekang dan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang ada di Kabupaten Enrekang. Pemerintah Kabupaten Enrekang mendapatkan tugas dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur jalannya segala urusan Pemerintahan dan kepentingan yang ditujukan untuk melayani masyarakat Kabupaten Enrekang. Selain itu, juga memiliki tugas dimana mereka harus memberikan inovasi dalam sistem Pemerintahan ke arah yang lebih baik dan lebih mandiri dalam mengelola dan meningkatkan kinerja keuangan Pemerintahan yang akan dipertanggungjawabkan nantinya kepada Pemerintah pusat termasuk juga kepada masyarakat Kabupaten Enrekang sendiri.

Untuk menjalankan seluruh tugas dan wewenangnya secara menyeluruh, Badan Pengelolah Keuangan Daerah Kabupaten Enrekang (BPKD) menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dan kebijakan tersebut membutuhkan pendanaan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Seluruh kegiatan pendanaan tersebut perlu dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah. Sistem pengelolaan keuangan yang digunakan untuk membantu berdirinya kebijakan Pemerintah tersebut berkaitan erat dengan pengelolaan Laporan Keuangan yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran Neraca, Laporan Suplus Defisit Anggaran dan Catatan Atas Laporan keuangan dimana harus ada standar atau acuan yang nantinya bisa dipergunakan untuk melihat kinerja dalam periode tertentu. Dengan adanya standar atau acuan atas kinerja keuangan, otomatis akan ada juga pengukuran kinerja keuangan pemerintah yang

digunakan sebagai tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya.

Dalam pengukuran kinerja keuangan tersebut nantinya diharapkan dapat diketahui seberapa mandiri, efektif, efisien dan akuntabel-nya Pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Bentuk dari penilaian kinerja keuangan yaitu berupa rasio keuangan yang diperoleh dari perhitungan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Neraca. Ketika melakukan penilaian, ada indikator kerja terdiri dari 2 tolak ukur penilaian kinerja. Pertama yaitu penyimpangan antara realisasi anggaran dengan target (anggaran). Kedua adalah Efektivitas program, Efisiensi belanja dan juga Pemerataan dan keadilan. Tolak ukur penilaian kinerja ini digunakan karena nantinya tolak ukur tersebut dapat memperlihatkan seberapa besar kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi Daerah agar mampu melayani masyarakat dengan baik.

Maka Kinerja keuangan dapat disimpulkan merupakan gambaran kondisi keuangan perusahaan atau keuangan sebuah instansi yang dapat diukur dengan cara tertentu yang dapat berupa realisasi pendapatan dan belanja yang disusun berdasarkan basis akrual yang menghasilkan sebuah kesimpulan akan keberhasilan perusahaan atau instansi dalam mengelola keuangan. Dasar yang dapat digunakan pada pengukuran kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah dengan cara mengkombinasikan analisis perbandingan laporan keuangan, dan analisis rasio keuangan.

Dalam penelitian ini, peneliti mereplikasi penelitian Siregar dan Mariana (2020). Namun ada beberapa hal yang membuat penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, di mana peneliti sebelumnya melakukan penelitian dengan mengkombinasikan lima rasio yaitu rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio keserasian, dan juga waktu penelitian terhitung dari 2016-2020 dan tempat penelitian, serta penelitian ini dimaksudkan untuk menguji kembali hasil penelitian terdahulu.

Penelitian terdahulu di atas menunjukkan bahwa adanya usaha untuk mengetahui dan analisis rasio keuangan terhadap pengelolaan keuangan daerah dengan hasil penelitian yang beragam. Karena itu penelitian pada kinerja pengelolaan keuangan daerah juga dilakukan dalam penelitian ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul:

## **Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Kabupaten Halmahera Selatan.**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah pada kabupaten Halmahera Selatan dilihat dari rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas, derajat desentralisasi

### **1.3 Tujuan penelitian**

Dari rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Pada Kabupaten Halmahera Selatan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoretis**

Dapat digunakan sebagai tambahan pengetahuan dalam penerapan ilmu dari materi-materi yang meliputi perhitungan rasio keuangan yang digunakan sebagai penilaian terhadap kinerja keuangan.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Dapat digunakan sebagai acuan penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya.



2. Dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik dalam memberikan pelayanannya terhadap masyarakat Kabupaten Halmahera selatan.
3. Bagi Pemerintah, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk pemerintah daerah dalam mengevaluasi dan perbaikan kinerja keuangan daerah.