

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga Pemerintah merupakan organisasi yang diberikan wewenang untuk mengatur kepentingan masyarakat umum serta lembaga pemerintah dibuat untuk menjalankan aktivitas pelayanan kepada masyarakat. Sebagai organisasi yang tidak untuk mengejar keuntungan, lembaga pemerintah memiliki tujuan untuk memberikan layanan kepada masyarakat dan terus meningkatkan pelayanan tersebut dimasa yang akan datang.

Masa setelah terjadinya reformasi merupakan awal mulanya memasuki era baru bagi pengelolaan daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten. Hal itu terlihat dari setelah diterbitkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Dalam perkembangannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tersebut mengalami beberapa kali perubahan dimulai menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian yang terbaru menjadi Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pasal 5 ayat 4 dijelaskan bahwa “penyelenggaraan urusan di pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, asas Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan” (Publika). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah

daerah bisa mengatur secara mandiri tanpa ada tekanan dari pemerintah pusat terkecuali ada beberapa hal yang masih diatur pula oleh pemerintah pusat.

Adanya otonomi daerah ini, dapat memberikan kemudahan bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta pembangunan bagi daerah sendiri. Namun setiap pemerintah daerah wajib bertanggung jawab atas kegiatan yang telah dikerjakan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut telah diatur dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 320 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir” (Publika,2018).

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintah, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan. Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam melaksanakan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan (Wahyu, 2015):

1. Akuntabilitas

2. Manajemen
3. Transparansi
4. Keseimbangan Antar Generasi
5. Evaluasi Kerja

Sebagai bukti tanda komitmen pemerintah dalam upaya merealisasikan laporan keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip akuntabilitas, transparansi, efektif, dan efisien terlihat dengan jelas dengan adanya upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam penyempurnakan peraturan yang mengatur dalam pembuatan laporan keuangan. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah merupakan Peraturan Pemerintah tentang standar akuntansi pemerintah pertama yang diterbitkan oleh pemerintah. Peraturan ini membahas mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang menggunakan basis kas menuju akrual. Penerapan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 masih bersifat sementara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Pasal 36 ayat (1) yang menyatakan bahwa “selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”. Menurut Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No 17 Tahun 2003 pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis kas dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 tahun sehingga Peraturan Pemerintah No 24 tahun 2005 ini setelah 5 tahun diberlakukan perlu untuk diperbaharui. Maka dari itu diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Berdasarkan Pemendagri No 64 Tahun 2013 pemerintah daerah

wajib menerapkan Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 selambat-lambatnya 5 tahun setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah No 71 yaitu tahun 2015 merupakan batas akhir persiapan pemerintah daerah dalam menerapkan SAP baru.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau organisasi tidak hanya dilakukan kepada lembaga atau organisasi yang berorientasi profit, tetapi perlu juga dilakukan terhadap lembaga atau organisasi yang berorientasi non profit seperti halnya pada pemerintahan. Dalam penilaian kinerja pada lembaga yang berorientasi pada profit dilakukan untuk melihat seberapa besar profit yang diperoleh, namun jika pada pemerintahan penilaian kinerja dilakukan bertujuan untuk melihat sejauh mana pemerintah menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat melalui laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah.

Pemda diwajibkan untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah Pemda berhasil menjalankan tugasnya atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisa kinerja Pemda dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis laporan keuangan. “Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka dalam laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil dari analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik” (Mahmudi, 2016:89). Analisis laporan keuangan merupakan analisis yang dilakukan terhadap laporan keuangan menggunakan teknik analisis tertentu untuk memahami masalah dan peluang

yang terdapat dalam laporan keuangan yang berguna sekali dalam proses pengambilan keputusan.

Salah satu teknik yang paling banyak digunakan untuk menganalisis laporan keuangan adalah analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. “Analisis rasio keuangan merupakan perbandingan antara dua angka atau lebih yang datanya diambil dari elemen laporan keuangan” (Mahmudi, 2016:90). Hasil analisis rasio ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam menilai dan mengukur (Halim, 2007):

1. Kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah;
2. Efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah;
3. Sejauh mana aktivitas pemda dalam membelanjakan pendapatan daerahnya
4. Pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan analisis laporan keuangan menggunakan analisis rasio merupakan hal yang sudah lazim dilakukan pada perusahaan. Hal ini dikarenakan hasil laporan keuangan ini banyak dimanfaatkan oleh investor sehingga sering digunakan. Berbeda dengan penggunaan pada pemerintah daerah, analisis laporan keuangan masih jarang digunakan terutama oleh masyarakat. Analisis laporan keuangan pada pemerintah daerah lebih sering digunakan untuk evaluasi kerja oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun pada dasarnya manfaat

dari dilakukannya analisis laporan keuangan juga dapat dirasakan oleh masyarakat yaitu untuk mengetahui hasil kerja pemerintah daerahnya. Penggunaan analisis laporan keuangan tersebut dapat dilakukan di setiap daerah termasuk dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta.

Kabupaten Purwakarta merupakan salah satu bagian dari Pemerintahan Provinsi Jawa Barat. Beberapa tahun belakangan Kabupaten Purwakarta menjadi pemerintah daerah yang cukup terkenal di Indonesia. Hal ini merupakan dampak dari berbagai program dari Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta yang di pimpin oleh Bapak Dedi Mulyadi sebagai Bupati Kabupaten Purwakarta. Pembangunan merupakan salah satu dari sekian program Pemerintah Kabupaten Purwakarta yang mendapat perhatian dari masyarakat Indonesia terutama oleh masyarakat Kabupaten Purwakarta itu sendiri. Dapat terlihat dari berbagai pembangunan yang terus dilakukan oleh Bupati seperti pembenahan jalan raya, pembuatan berbagai taman kota, dan yang paling mendapat perhatian adalah pembangunan Air Mancur terbesar Se-Asia Tenggara yang semakin mendapat perhatian dari masyarakat. Tentu hal ini menjadi sebuah perhatian besar dimana Kabupaten Purwakarta semakin mempercantik daerahnya.

Pujian pun dilontarkan oleh Ketua MPR RI Zulkifli Hasan. Ia mengapresiasi program Bupati Purwakarta Dedi Mulyadi, yang membangun mulai dari desa, membangun hak dasar publik seperti pendidikan, kesehatan, dan lain-lain, juga hak-hak lain seperti hak menikmati alam, lingkungan yang bagus agar masyarakat menikmati sarana dan prasarana secara gratis tanpa membayar (Tempo.co, 2017). Namun dibalik semua itu, Pemerintah Daerah Kabupaten

Purwakarta ternyata masih terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta, antara lain:

Masalah *Pertama*, keterbukaan Pemerintah Daerah kepada masyarakat masih terasa kurang. Hal ini terlihat dari tidak adanya laporan keuangan yang disampaikan secara terbuka kepada masyarakat seperti di sebar melalui Website yang dimiliki oleh Kabupaten Purwakarta. Hal ini tidak sesuai dengan apa yang ada dalam PP No 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah Pasal 13 yang menyatakan “penyajian informasi keuangan daerah melalui situs resmi pemerintah daerah” (Pengelola, 2015). Akibatnya, masyarakat hanya tahu sudah adanya perubahan Kabupaten Purwakarta dari segi pembangunan fisik, tapi masyarakat kurang tahu mengenai bagaimana kinerja keuangan dari Pemerintah Kabupaten Purwakarta.

Masalah *Kedua*, ketergantungannya Pemerintah Kabupaten Purwakarta dari subsidi pemerintah pusat dan provinsi yang tercermin dari besarnya dana bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi.

Table 1.1 PAD dan Bantuan dari Pusat dan Provinsi

Tahun	PAD Kab. Purwakarta	Bantuan dari Pusat dan Provinsi	Persentase
2014	293,833,261,345	1,305,469,760,136	23%
2015	331,073,426,247	1,428,283,185,494	23%
2016	341,116,103,330.	1,542,417,835,939	22%

Sumber: LRA Kabupaten Purwakarta (diolah)

Masalah *ketiga*, selama tahun 2014-2016 efektivitas PAD kabupaten Purwakarta berada pada tingkat yang tidak efektif serta selalu mengalami penurunan.

Table 1.2 Efektivitas PAD Kabupaten Purwakarta

Tahun	Target	Realisasi PAD	Persentase	Nilai
2014	459,349,229,156	293,833,261,345	63.97%	Tidak Efektif
2015	653,055,854,831	331,073,426,247	50.70%	Tidak Efektif
2016	785,634,387,261	341,116,103,330	43,42%	Tidak Efektif

Sumber: LRA Kabupaten Purwakarta (diolah)

Masalah yang terakhir adalah penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Purwakarta untuk belanja modal selama tiga tahun ke belakang terus mengalami penurunan.

Table 1.3 Belanja Modal dan Total Belanja Kabupaten Purwakarta

Tahun	Belanja Modal	Total Belanja	Persentase
2014	330,239,453,173	1,541,016,179,823	21.4%
2015	357,890,382,874	1,803,281,187,378	19.8%
2016	284,796,124,018.00	1,558,091,339,574.00	18.3%

Sumber: LRA Kabupaten Purwakarta (diolah)

Masalah yang ditemukan oleh peneliti dalam skripsi ini hanya berkaitan dengan permasalahan keuangan yang dapat terlihat dari laporan keuangan yang sudah dibuat oleh pemerintah daerah. Maka dari itu peneliti merasa untuk melakukan

penelitian dengan judul “**Analisis Laporan Keuangan Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta Tahun Anggaran 2014- 2016**”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas permasalahan dalam penelitian ini dapat diidentifikasi adalah terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta, antara lain:

1. Keterbukaan Pemerintah Daerah kepada masyarakat masih terasa kurang. Hal ini terlihat dari tidak adanya laporan keuangan yang disampaikan secara terbuka kepada masyarakat seperti di sebar melalui Website yang dimiliki oleh Kabupaten Purwakarta. Hal ini tidak sesuai dengan apa yang ada dalam PP No 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah Pasal 13 yang menyatakan “penyajian informasi keuangan daerah melalui situs resmi pemerintah daerah”. Akibat dari itu, yang masyarakat tahu hanya sudah adanya perubahan Kabupaten Purwakarta dari segi fisik, tapi masyarakat kurang tahu mengenai bagaimana kinerja keuangan dari pemerintah Kabupaten Purwakarta.
2. Rendahnya kemampuan Pemerintah Daerah untuk menggali potensi-potensi sumber PAD yang tercermin dari rendahnya PAD dari total pendapatan daerah.
3. Tidak efektifnya penerimaan PAD.

4. Penggunaan pendapatan untuk belanja modal masih relative kecil dibandingkan dengan belanja yang lainnya serta mengalami penurunan dalam kurun waktu 3 tahun kebelakang.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti mengambil rumusan masalah seperti berikut:

1. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Kemandirian PAD ?
2. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Efektivitas PAD?
3. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah?
4. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Keserasian?
5. Bagaimana Pertumbuhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Purwakarta pada Tahun Anggaran 2014-2016?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta selama Tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Kemandirian PAD.

2. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta selama Tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Efektifitas PAD.
3. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta selama Tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah.
4. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta selama Tahun 2014-2016 berdasarkan Rasio Keserasian.
5. Untuk mengetahui bagaimana pertumbuhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Purwakarta selama Tahun Anggaran 2014-2016.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang didapatkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi sebagai acuan dalam menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah berdasarkan hasil perhitungan Analisis Laporan Keuangan menggunakan analisis Rasio Keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara transparan kepada masyarakat mengenai laporan pertanggungjawaban APBD yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta.

- b. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan menjadi acuan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Keuangan Sektor Publik.

c. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat membantu penulis untuk memenuhi tugas akhir dan memberikan pengetahuan bagaimana cara menghitung analisis laporan keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga penulis dapat mengetahui bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam mengelola keuangan daerah dari tahun ke tahun.

F. Kerangka Pemikiran

Laporan Keuangan merupakan laporan yang dibuat sebagai bentuk pertanggungjawaban atas setiap kegiatan yang telah dilaksanakan selama satu periode tertentu. Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka dalam laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil dari analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik (Mahmudi, 2016:89). Menganalisis laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk menilai kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam waktu tertentu. Analisis Laporan Keuangan memerlukan teknik tertentu agar kegiatan analisis tersebut bermanfaat bagi para pengambil keputusan. Terdapat beberapa teknik analisis laporan keuangan, antara lain (Mahmudi, 2016:90):

a. Analisis Varians

- b. Analisis Rasio
- c. Analisis Pertumbuhan
- d. Analisis Regresi
- e. Analisis Prediksi

Salah satu teknik analisis laporan keuangan yang paling sering digunakan adalah analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Analisis rasio tersebut dapat dijadikan tolak ukur bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil analisis rasio ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam menilai dan mengukur (Halim, 2007):

1. Kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah;
2. Efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah;
3. Sejauh mana aktivitas pemda dalam membelanjakan pendapatan daerahnya;
4. Pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Dalam penelitian ini, ada lima macam rasio yang digunakan oleh peneliti dalam untuk menilai kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta.

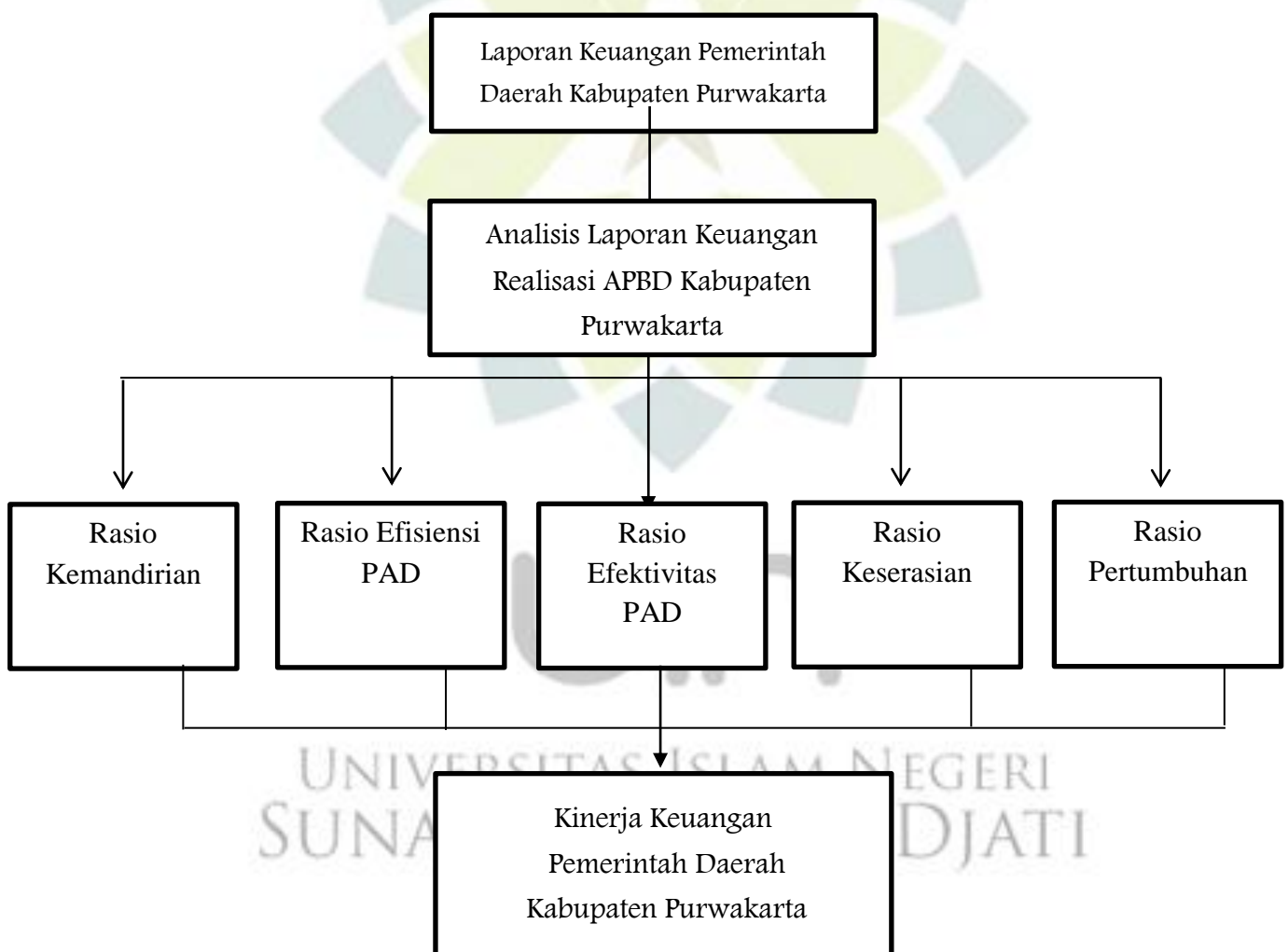
Diantaranya adalah:

1. Rasio Kemandirian PAD
2. Rasio Efektivitas PAD
3. Rasio Efisiensi PAD

4. Rasio Keserasian
5. Rasio Pertumbuhan

Dengan menggunakan beberapa analisis rasio keuangan tersebut maka dapat terlihat bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta tahun anggaran 2014-2016.

Gambar 1 Kerangka Pemikiran



Sumber: (Mahmudi, 2016)