

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semenjak diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah di Indonesia diwajibkan untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakatnya secara demokratis, merata, adil, berkesinambungan. Peningkatan kualitas tersebut bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya keuangan secara optimal, dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang berhubungan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat tentunya mengeluarkan anggaran. Dari pelaksanaan kegiatan tersebut anggaran yang dikeluarkan harus dicatat, dilaporkan dalam laporan keuangan, dan dapat dipertanggungjawabkan, tidak hanya pengeluaran saja namun juga penerimaan daerah yang didapatkan dari berbagai sumber. Pertanggungjawaban tersebut setiap tahun akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Terdapat 4 (empat) opini yang diberikan oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Daerah (LKPD) yaitu, opini wajar tanpa pengecualian (WTP), opini wajar dengan pengecualian (WDP), opini tidak wajar (TW), dan pernyataan menolak memberi opini atau tidak memberi pendapat (TMP).

Dalam pelaksanaannya, banyak pemerintah daerah yang mengalami kendala dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum permasalahan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut (Suwanda, 2015, pp. 3-4):

1. Tingginya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)
2. Belum maksimalnya kinerja
3. Daya serap anggaran yang rendah
4. Akuntabilitas

Salah satu pemerintah daerah di Indonesia yang masih mengalami kendala, dalam penyelenggaraan pemerintahnya terutama menyangkut permasalahan belum maksimalnya kinerja serta daya serap anggaran yang rendah adalah Kabupaten Bandung Barat. Berdasarkan opini terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Pemerintah Kabupaten Bandung Barat mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) untuk ketujuh kalinya sejak tahun 2011-2017.

Tabel 1.1
Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
Kabupaten Bandung Barat TA 2013-TA 2017

Tahun	Opini BPK
2013	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2014	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2015	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2016	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2017	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

Sumber : *bandung.bpk.go.id*

Ada beberapa hal yang menyebabkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat mendapatkan opini WDP. BPK mempertimbangkan sistem pengendalian intern Pemerintah Kabupaten Bandung Barat dengan tujuan untuk menyatakan pendapat atas laporan keuangan. Adapun pokok-pokok kelemahan dalam system pengendalian intern atas LKPD Pemerintah Kabupaten Bandung Barat Tahun Anggaran 2017 yang terdapat dalam resume hasil pemeriksaan atas system pengendalian intern, antara lain sebagai berikut :

1. Pengelolaan, penatausahaan dan pencatatan persediaan belum memadai;
2. Pengelolaan dan penyajian asset tetap belum memadai dan belum menggambarkan nilai yang sebenarnya;
3. Pengelolaan retribusi menara telekomunikasi dan retribusi izin mendirikan bangunan belum optimal dan terdapat potensi kekurangan penerimaan daerah minimail sebesar Rp. 557.165.000,00;
4. Belanja bahan baku bangunan dan belanja barang/uang yang akan diserahkan kepada masyarakat belum dilaksanakan secara memadai;
5. Kelebihan pembayaran sebesar Rp. 51.1993.103,99 atas pekerjaan peningkatan Jalan Nanggaleng-Sirnaraja-Mandalamukti pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR);
6. Kelebihan pembayaran sebesar Rp. 42.781.515,88 atas pekerjaan peningkatan Jalan Kebon Kalapa-Pasir Calung pada Dinas PUPR; dan
7. Terdapat indikasi pemecahan kontrak, pemahalan harga, dan kekurangan volume pekerjaan akibat penyusunan HPS yang kurang cermat, serta

pelaksanaan kontrak tidak didukung dokumen kontrak yang memadai pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

Selain ditemukannya kelemahan dalam system pengendalian intern, BPK menemukan adanya ketidakpatuhan dalam pengujian kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, berdasarkan pada resume hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tahun anggaran 2017. Pokok-pokok temuan ketidakpatuhan adalah sebagai berikut :

1. Penganggaran dan realisasi belanja uang lembur dan belanja makanan dan minuman lembur pada 12 OPD tidak memadai dan terdapat kelebihan pembayaran sebesar Rp. 383.411.460,00; dan
2. Belanja BBM sebesar Rp. 4.796.106.694,00 tidak didukung dengan bukti pertanggungjawaban yang sebenarnya dan pengendalian atas belanja BBM menggunakan system voucher belum memadai.

Pengukuran kinerja keuangan daerah dapat dijadikan sebagai suatu standar yang bertujuan untuk menilai dan mengetahui tingkat pencapaian suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah. Hal ini menekankan pada peranan daerah agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong serta meningkatkan pengelolaan manajerial (seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, serta pengawasan) yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Mengukur kinerja keuangan perlu dilaksanakan pada setiap instansi pemerintah daerah, salah satu kegunaannya ialah

untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah di daerahnya.

Untuk melihat kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Bandung Barat dalam mengelola sumber daya keuangan secara optimal atau tidak, dapat diukur menggunakan rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang telah dilaksanakan, yaitu dengan menganalisa Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang terdiri dari anggaran pendapatan, belanja, pembiayaan (*financing*).

Tabel 1.2

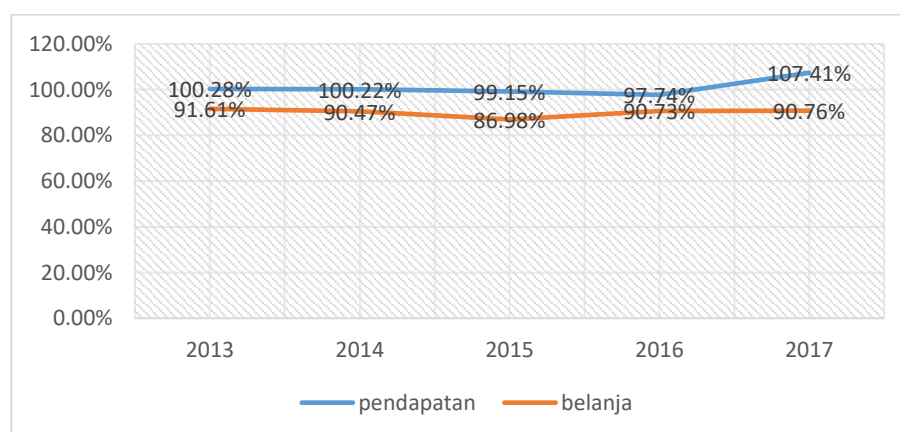
Realisasi APBD Kabupaten Bandung Barat Tahun Anggaran 2013-2017

No	Uraian	Realisasi Anggaran									
		2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
A	Pendapatan	Rp 1,671,362,339,915.05	100.28%	Rp 1,911,843,587,106.70	100.22%	Rp 2,154,209,101,625.71	99.15%	Rp 2,242,252,272,512.00	97.74%	Rp 2,722,712,944,566.09	107.41%
1	PAD	Rp 187,170,467,143.05	11.20%	Rp 248,697,185,722.70	13.01%	Rp 314,621,268,982.71	14.60%	Rp 376,220,675,006.00	16.78%	Rp 609,316,387,806.09	22.40%
2	Pendapatan Transfer	Rp1,366,204,428,523.00	81.74%	Rp 1,564,194,843,526.00	81.82%	Rp1,839,587,832,643.00	85.40%	Rp 1,786,253,844,437.00	79.66%	Rp 2,006,868,807,594.00	73.71%
3	Lain-lain pendapatan yang sah	Rp 117,987,444,249.00	7.06%	Rp 38,951,557,858.00	5.18%	Rp -	0.00%	Rp 79,777,753,009.00	3.56%	Rp 105,527,749,164.00	3.88%
B	Belanja	Rp 1,680,101,451,150.05	91.61%	Rp 1,868,257,939,372.41	90.47%	Rp 1,877,379,630,810.00	86.98%	Rp 2,004,484,665,089.82	90.73%	Rp 2,207,033,606,285.27	90.76%

Sumber Data: BPK Perwakilan Jawa Barat

Gambar 1.1

**Grafik Persentase Realisasi APBD Kabupaten Bandung Barat
Tahun Anggaran 2013 – 2017**



Berdasarkan table realisasi APBD dan grafik persentase realisasi APBD di atas, dapat diketahui bahwa sumber pendapatan terkecil berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber pendapatan terbesar berasal dari pendapatan transfer. Persentase realisasi pendapatan di tahun 2013-2016 mengali penurunan. Tahun 2013 sebesar 100,28%, 100,22% di tahun 2014, 99,15% di tahun 2015, 97,74% di tahun 2016, dan baru meningkat lagi di tahun 2017 sebesar 102,41%. Akun pendapatan transfer memiliki persentase yang lebih besar dibandingkan dengan akun pendapatan asli daerah (PAD), diiringi dengan persentase belanja daerah yang lebih besar dibandingkan persentase aku pendapatan asli daerah (PAD).

Namun, dalam melakukan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah ini, data yang sudah ada tidak dapat langsung dikatakan sudah baik atau belum. Perlu adanya analisis lebih lanjut mengenai klasifikasi baik atau tidaknya suatu kinerja keuangan pemerintah daerah dengan didukung oleh teori yang memadai, agar hasil dari pengukuran yang dilaksanakan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat, dengan judul *“Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Tahun Anggaran 2013-2017 (Studi Kasus Pada Badan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat)”*

B. Identifikasi Masalah

Manajemen kinerja yang baik adalah yang menghasilkan hasil kinerja yang lebih baik dari hasil kinerja sebelumnya. Beberapa permasalahan keuangan daerah yang dihadapi Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung Barat dilihat berdasarkan laporan keuangan daerah (Laporan Realisasi Anggaran), yaitu :

1. Pemerintah daerah belum mampu mengelola sumber pendapatannya secara optimal, terlihat dari realisasi anggaran pendapatan yang cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya, dan baru meningkat kembali di tahun 2017;
2. Realisasi pendapatan transfer yang lebih besar dibandingkan dengan pendapatan asli daerah;
3. Realisasi belanja lebih besar dibandingkan penerimaan pendapatan asli daerah
4. Tuntutan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja keuangan, karena masih ada beberapa pemerintah daerah di Indonesia, khususnya pemerintah Jawa Barat yang belum maksimal dalam mencapai target kinerja keuangan yang baik.

C. Perumusan masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diungkapkan di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Seberapa besar tingkat kinerja keuangan daerah bila dihitung dengan menggunakan derajat desentralisasi?
2. Seberapa besar tingkat kinerja keuangan daerah bila dihitung dengan menggunakan rasio ketergantungan daerah?

3. Seberapa besar tingkat kinerja keuangan daerah bila dihitung dengan menggunakan rasio kemandirian daerah?
4. Seberapa besar tingkat kinerja keuangan daerah bila dihitung dengan menggunakan rasio efektivitas pendapatan asli daerah?
5. Seberapa besar tingkat kinerja keuangan daerah bila dihitung dengan menggunakan rasio efisiensi pendapatan asli daerah?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang akan dilakukan ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan tingkat kinerja keuangan daerah dengan menggunakan derajat desentralisasi
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan tingkat kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio ketergantungan daerah
3. Untuk mengetahui dan menggambarkan tingkat kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio kemandirian daerah
4. Untuk mengetahui dan menggambarkan tingkat kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio efektivitas pendapatan asli daerah
5. Untuk mengetahui dan menggambarkan tingkat kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio efisiensi pendapatan asli daerah

b. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui manfaat dari penelitian yang akan dilaksanakan, yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Diharapkan nantinya penelitian ini akan dapat memberikan referensi sebagai acuan untuk dalam memberikan pengukuran kinerja keuangan daerah yang didasarkan pada hasil perhitungan dari analisis rasio keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Manfaat Praktis

A. Bagi pemerintah

Diharapkan nantinya penelitian ini akan dapat memberikan ukuran sejauh mana tingkat kinerja keuangan daerah Kabupaten Bandung Barat dari waktu ke waktu selama 5 (lima) periode, terhitung dari tahun anggaran 2013-2017. Sehingga pemerintah daerah bisa terpacu untuk lebih meningkatkan kualitas kinerja keuangan untuk keperiode selanjutnya.

B. Bagi Masyarakat

Diharapkan nantinya penelitian ini akan dapat memberikan informasi secara transparan kepada masyarakat mengenai laporan pertanggungjawaban APBD yang dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten Bandung Barat.

C. Bagi Akademis

Diharapkan penelitian ini nantinya akan dapat menambah literature dan menjadi acuan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan keuangan pada program studi Administrasi public.

D. Bagi Peneliti

Diharapkan nantinya penelitian ini akan dapat membantu peneliti untuk memenuhi tugas akhir dan memberikan pengetahuan bagaimana cara menganalisis laporan keuangan dengan menggunakan analisis rasio keuangan pada laporan realisasi anggaran (LRA). Sehingga peneliti mengetahui sejauh mana kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bandung Barat dalam mengelola keuangan daerahnya dari tahun ke tahun.

E. Kerangka Pemikiran

Pengukuran kinerja keuangan dapat dilakukan dengan memanfaatkan data dan informasi dalam laporan keuangan yang dipublikasikan. Agar laporan keuangan lebih bermakna dan bermanfaat untuk pertimbangan pembuatan keputusan serta untuk pengukuran kinerja, maka laporan keuangan tersebut perlu dianalisis lebih lanjut. Adapun rasio keuangan untuk mengukur kinerja dalam buku Mahmudi yang berjudul Akuntansi Sektor Publik (2016:169-171), antara lain:

1. Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah.

Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

2. Rasio Ketergantungan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini, maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/ atau pemerintah provinsi. Rasio ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

3. Rasio Kemandirian Daerah

Rasio kemandirian daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{(\text{Transfer Pusat} + \text{Provinsi}) + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

4. Rasio Efektivitas Pendapatan

Rasio efektivitas pendapatan dihitung dengan cara membandingkan realisasi pendapatan dengan target penerimaan pendapatan yang dianggarkan.

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan}}{\text{Target Penerimaan Pendapatan}} \times 100\%$$

Rasio efektivitas pendapatan menunjukkan kemampuan pemerintah dalam memobilisasi penerimaan pendapatan sesuai dengan yang ditargetkan.

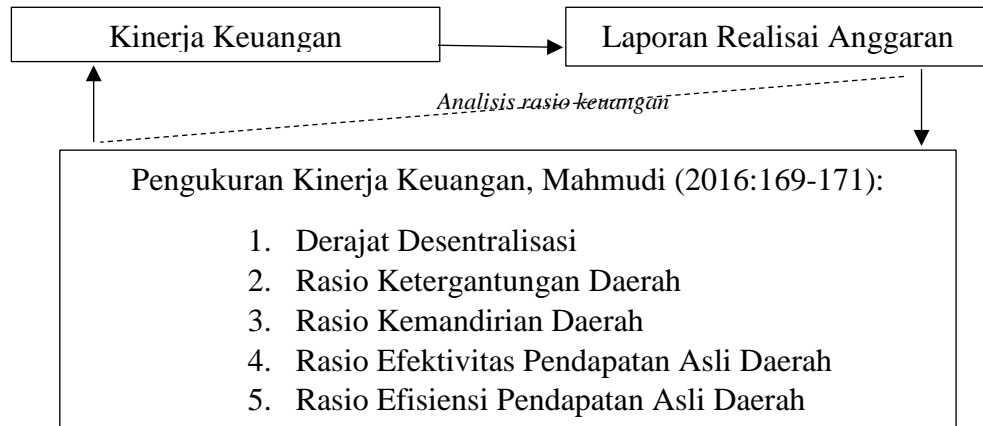
5. Rasio Efisiensi Pendapatan

Rasio efisiensi pendapatan dihitung dengan cara membandingkan biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi penerimaan pendapatan. Rasio efisiensi pendapatan ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Biaya Pemerolehan Pendapatan}}{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan}} \times 100\%$$

Semakin kecil nilai rasio efisiensi pendapatan ini, maka semakin baik kinerja pemerintah dalam melakukan pemungutan pendapatan.

Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah oleh peneliti

