

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Secara teknik kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien, dan efektif.

Dari kinerja yang dihasilkan dapat dijadikan sebagai evaluasi hal-hal yang perlu dilakukan kedepan agar kinerja manajemen dapat ditingkatkan atau dipertahankan sesuai dengan target sebuah instansi. Keputusan yang harus diambil oleh ketua instansi untuk melakukan perubahan terhadap orang-orang yang duduk dalam manajemen ke depan. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah dilaksanakan.

Pemerintah merupakan suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan bangsa dan negara. Pemerintah terbentuk untuk menjalankan aktivitas publik sehingga lembaga pemerintah tidak mencari laba. Tujuan utama dari suatu pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang. Peningkatan pelayanan tersebut akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat salah

satunya dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi suatu wilayah. Untuk mencapai suatu wilayah dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, strategi dan kebijakan ekonomi pembangunan harus fokus pada sektor-sektor strategis dan potensial pada wilayah tersebut baik sektor riil, finansial, maupun infrastruktur agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pemerintah daerah pun meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengelola potensi daerah yang dimilikinya seperti meningkatkan sumber daya manusia dan sumber daya alam.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Tahun 1945.

Otonomi Daerah (otda) adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang tersebut telah memberi kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah daerah tingkat kabupaten untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintah mulai dari perencanaan, pengendalian dan evaluasi, sehingga mendorong Pemerintah daerah untuk lebih memberdayakan semua potensi yang dimiliki dalam rangka membangun dan mengembangkan daerahnya. Sebenarnya pertimbangan mendasar terselenggaranya otonomi daerah adalah perkembangan

dari dalam negeri yang mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Selain itu, keadaan luar negeri yang banyak menunjukkan bahwa semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk setiap Pemerintah daerahnya. Hal tersebut akan tercapai dengan peningkatan kemandirian Pemerintah daerah melalui program otonomi daerah. Tujuan program otonomi daerah adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan perkembangan daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Ciri yang menunjukkan daerah otonomi mampu berotonomi adalah sebagai berikut :

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar.

Dengan demikian, peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar. Untuk melihat kemampuan daerah dalam mengelola keuangan serta menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah, yaitu dengan menganalisa laporan yang telah dibuat pemerintah berupa Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. LRA Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi salah satu laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah yang utama, karena anggaran dalam

pemerintahan merupakan tulang punggung dari penyelenggaraan pemerintahan. Anggaran memiliki peran penting dalam stabilitas, distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja.

Bahkan suatu daerah dapat dikatakan maju, apabila dalam pelaksanaan pemerintahannya tersebut mampu memberikan akuntabilitas terhadap masyarakat, transparan dalam pengelolaan dana, serta mengoptimalkan *value for money* secara benar. Akuntabilitas, transparansi, dan *value for money* adalah prinsip-prinsip yang mendasar dari pengelolaan keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk dapat menyajikan laporan keuangan. Berikut merupakan karakteristik umum tiap laporan : (Samryn. 2011: 30)

1. Neraca
2. Laporan laba rugi
3. Laporan arus kas
4. Laporan perubahan modal
5. Catatan atas laporan keuangan

Laporan keuangan merupakan output dari sistem akuntansi yang bermanfaat untuk pemberian informasi bagi pihak-pihak yang akan menjadikan informasi keuangan tersebut sebagai dasar pembuatan keputusan. Pencatatan yang dilakukan dalam penyusunan laporan keuangan harus dilakukan dengan kaidah-kaidah yang berlaku. Demikian juga dalam hal penyusunan laporan keuangan didasarkan kepada sifat laporan keuangan itu sendiri. (Kasmir. 2013:6-15)

Laporan keuangan pemerintah dapat juga diartikan sebagai suatu proses pengumpulan, pengolahan dan penyampaian informasi yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan dan sekaligus untuk menilai kinerja organisasi.

Tujuan pelaporan keuangan oleh Pemerintah daerah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas (pertanggungjawaban) Pemerintah daerah atas sumber yang dipercayakan. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah ia berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah tidak hanya berguna sebagai evaluasi saja, tetapi karena tidak semua pengguna laporan keuangan memahami akuntansi dengan baik, maka analisa laporan keuangan juga digunakan untuk membantu memahami serta menginterpretasikan laporan keuangan pemerintah daerah tersebut. Salah satu cara untuk mengevaluasi laporan keuangan adalah dengan menggunakan analisis rasio keuangan pada pos-pos yang terdapat pada laporan keuangan. Untuk menganalisis rasio kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah digunakan sebagai tolak ukur.

Kabupaten Bekasi mempunyai letak yang strategis karena dilalui oleh jalur regional yang menjadi perlintasan antara ibu kota propinsi dan ibu kota. Secara geografis Kabupaten Bekasi terletak antara 6010' 53" – 6030' 6" Lintang Selatan dan 106048' 28" – 1070 27' 29" Bujur Timur. Posisi tersebut menempatkan

Kabupaten Bekasi berada di sebelah barat wilayah Propinsi Jawa Barat yang memanjang dari utara ke selatan.

Kabupaten Bekasi juga mempunyai potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang besar serta cita-cita yang tinggi seperti tertuang dalam visi dan misinya. Untuk itu diperlukan suatu pengukuran atas kinerja dari strategi-strategi yang dilakukan sesuai dengan garis-garis haluan yang telah ditetapkan. Sebagai daerah otonom yang memiliki potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang besar dengan tercerminnya kondisi geografis yang besar wilayahnya yaitu dataran rendah dengan bagian yang berbukit-bukit dan memiliki beberapa sungai yang berpotensi sebagai sumber air untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Maka Kabupaten Bekasi dituntut untuk dapat memaksimalkan potensi yang ada. Perkembangan secara signifikan perlu dicerminkan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan. Oleh karena itu, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Gambar 1.1

Realisasi APBD Kabupaten Bekasi pada Tahun Anggaran 2010-2016

No	Uraian	Realisasi Anggaran													
		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		NILAI	%	NILAI	%	NILAI	%	NILAI	%	NILAI	%	NILAI	%	NILAI	%
A	Pendapatan	1.735.259.432.745		2.363.250.553.528		2.788.775.364.932		6.726.696.728.600		3.924.316.667.938		4.522.879.992.990		4.575.112.744.381	
	Pendapatan Asli														
1	Daerah	258.773.032.129	14,91	599.070.130.849	25,35	801.852.905.867	28,75	2.308.865.028.768	34,32	1.547.787.549.382	39,44	1.843.836.910.285	40,77	1.917.814.673.704	42,40
2	Pendapatan Transfer	1.371.960.038.616	79,06	1.700.434.674.279	71,95	1.952.511.438.565	70,01	4.133.636.137.836	61,45	2.317.070.407.310	59,04	2.601.708.393.521	57,52	2.633.465.485.303	58,23
3	Lain-Lain Pendapatan yang Sah	104.526.362.000	6,02	63.745.748.400	2,70	34.411.020.500	1,23	284.195.561.996	4,22	59.458.711.246	1,52	77.334.689.184	1,71	23.832.585.374	0,53
B	Belanja	1.700.882.513.500		2.295.728.180.761		2.600.798.894.300		6.392.804.425.636		3.633.001.327.532		4.063.170.075.635		4.899.021.295.417	
1	Belanja Operasi	1.290.391.328.390	75,87	1.652.165.365.384	71,97	1.630.747.475.029	62,70	4.220.604.399.292	66,02	2.462.345.796.146	67,78	2.897.568.224.746	71,31	3.408.299.383.839	83,88
2	Belanja Modal	391.290.243.010	23,01	643.501.281.377	28,03	970.051.419.271	37,30	2.157.280.001.064	33,75	1.168.556.174.474	32,17	1.165.153.095.189	28,68	1.302.248.458.477	32,05
3	Belanja Tak Terduga	349.952.100	0,02	61.534.000	0,00	0	-	14.920.025.280	0,23	2.099.356.912	0,06	448.755.700	0,01	733.116.101	0,02
	Surplus/Defisit	34.376.919.245		40.010.822.767		149.751.403.632		173.172.702.964		163.100.729.406		305.498.732.355		(323.908.551.036)	

Sumber Data: BPKD (Badan Pengelolaan Keuangan Daerah) Kabupaten Bekasi.

Berdasarkan data realisasi APBD di atas, dapat dilihat adanya peningkatan serta penurunan secara tidak konsisten. Dalam menganalisis laporan keuangan APBD sebagai pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah, tidak dapat dibandingkan begitu saja. Karena perlu adanya analisis lebih lanjut agar mengetahui klasifikasi baik atau tidaknya suatu kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bekasi.

Manfaat dalam menggunakan sistem pengukuran kinerja yaitu sebagai berikut:

- a. Pembuatan Kebijakan dan Pengawasannya. Meningkatkan perumusan kebijakan dengan menyediakan dasar-dasar yang memadai bagi para pengambil keputusan untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai

kebutuhan dan kinerja pelayanan serta membuat keputusan realokasi sumber daya jika di perlukan.

- b. Arahan Operasional. Memberikan cara yang lebih sistematis bagi para manajer untuk mendeteksi kekuatan dan kelemahan operasional serta untuk melakukan analisa program yang berkelanjutan.
- c. Akuntabilitas. Dapat membantu dinas dan seluruh organisasi dalam memperoleh kepercayaan masyarakat dengan memperlihatkan hasil yang baik bagi pendapatan yang diterima.
- d. Perencanaan. Memfasilitasi perencanaan strategis dan operasional dengan cara menyediakan informasi yang dibutuhkan dalam menetapkan tujuan dan sasaran serta merencanakan program-program untuk pencapaian tujuan dan sasaran tersebut.
- e. Pengelolaan. Memberikan dasar bagi identifikasi awal dari adanya penurunan efisiensi operasional dan cara untuk memperlihatkan seberapa efisiensi sumber daya digunakan dalam penyediaan pelayanan dan pencapaian tujuan.
- f. Penganggaran. Memperbaiki proses anggaran dengan sedapat mungkin membuat keputusan yang obyektif mengenai alokasi dan redistribusi sumber daya, pengurangan biaya, dan menginvestasikan kelebihan/surplus dana.
- g. Menyerahkan Penyediaan Pelayanan Kepada Pihak Luar. Membantu terciptanya iklim yang kompetitif dalam penyediaan pelayanan oleh pihak luar dengan cara memberikan data tentang biaya dan kinerja yang

didokumentasikan dengan baik serta memonitoring kinerja pihak kontraktor berkaitan dengan kualitas pelayanan.

- h. Pengawasan Kerja. Berguna dalam mencapai kinerja pegawai yang lebih baik dengan memberikan dasar yang obyektif bagi penetapan target kinerja dan memberikan masukan dan insentif.

Oleh karena itu, untuk mengetahui suatu kinerja keuangan pemerintah daerah berjalan dengan baik atau tidak, dilakukan analisis rasio keuangan. Menurut James C Van Horne dalam Kasmir (2013:104) mengemukakan bahwa:

Rasio keuangan merupakan indeks yang menghubungkan dua angka akuntansi yang diperoleh dengan membagi satu angka dengan angka lainnya. Rasio keuangan digunakan untuk mengevaluasi kondisi keuangan dan kinerja perusahaan. Dari hasil rasio keuangan ini akan terlihat kondisi kesehatan perusahaan yang bersangkutan, apakah mencapai target seperti yang telah ditetapkan atau tidak. Kemudian juga dapat dinilai kemampuan manajemennya dalam memberdayakan sumber daya secara efektif.

Analisis kinerja pengelola keuangan dan kemandirian daerah Kabupaten Bekasi merupakan suatu proses penilaian mengenai tingkat pencapaian kegiatan Kabupaten Bekasi dalam bidang keuangan dalam kurun waktu tertentu. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “*Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2010-2016 (Studi Kasus Di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi)*”

B. Identifikasi Masalah

Mengevaluasi Kinerja Keuangan Daerah mengungkapkan beberapa permasalahan di bidang keuangan daerah yang dihadapi beberapa pemerintah

daerah selama ini, khususnya pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dilihat berdasarkan laporan keuangan daerah, yaitu:

1. Masih terjadi peningkatan serta penurunan keuangan secara tidak konsisten.
2. Masih kurangnya usaha dan kemampuan pemerintah daerah mengelola dan menggali sumber pendapatan yang ada.
3. Pemerintah daerah masih ketergantungan kepada subsidi dari pemerintah pusat yang tercermin dari besarnya bantuan pusat dari sudut pandang anggaran rutin maupun dari sudut anggaran pembangunan daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah.
4. Tuntutan pengukuran Kinerja Keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan untuk meningkatkan Kinerja Keuangan karena sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia masih buruk dalam Kinerja Keuangan.

C. Perumusan Masalah

Pemerintah daerah yang diserahi tugas dalam melaksanakan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan berhasil dengan baik atau tidak. Untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya menggunakan beberapa analisa seperti analisa rasio keuangan terhadap APBD.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang dan indentifikasi masalah diatas, maka peneliti merumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Kemandirian Daerah?
2. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Derajat Desentralisasi?
3. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Efektivitas Pendapatan?
4. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Efisiensi Pendapatan?
5. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Ketergantungan Daerah?

D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

a) Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Kemandirian Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Derajat Desentralisasi.
3. Untuk mengetahui dan menggambarkan Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Efektivitas Pendapatan.
4. Untuk mengetahui dan menggambarkan Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Efisiensi Pendapatan.

5. Untuk mengetahui dan menggambarkan Kinerja Keuangan Daerah dengan menggunakan Rasio Ketergantungan Daerah.

b) Manfaat Penelitian

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat diketahui manfaat dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi sebagai acuan dalam menilai Kinerja Keuangan Daerah berdasarkan hasil perhitungan dari menganalisis rasio keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan ukuran sejauh mana tingkat kinerja keuangan Daerah Kabupaten Bekasi dari waktu ke waktu selama periode 7 tahun, sehingga pemerintah terpacu untuk meningkatkan kualitas kinerjanya pada periode-periode berikutnya.

- b. Bagi Masyarakat

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

- c. Bagi Akademis

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

d. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat membantu peneliti untuk memenuhi tugas akhir dan memberikan pengetahuan bagaimana cara menghitung analisis laporan keuangan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sehingga peneliti dapat mengetahui bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam mengelola keuangan daerah dari tahun ke tahun.

E. Kerangka Pemikiran

Evaluasi rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerah nya relatif sama untuk dilihat posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. (Abdul Halim. 2004: 283)

Analisis Kinerja Keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Ada beberapa cara untuk menilai Kinerja Keuangan Daerah salah satunya yaitu dengan menggunakan Rasio

Keuangan. Beberapa rasio yang bisa digunakan menurut Mahmudi (2016: 169-171) adalah :

1. 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.

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

2. Rasio 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. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

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

3. Rasio Efektivitas Pendapatan

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

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

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

4. Rasio Efisiensi Pendapatan

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

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

5. Rasio Ketergantungan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah.

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

Gambar 1.2

Kerangka Pemikiran

Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi

APBD Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran
2011-2015

Kinerja Keuangan Daerah

- Mahmudi (2016: 169-171)
1. Rasio Kemandirian Daerah
 2. Rasio Derajat Desentralisasi
 3. Rasio Efektivitas Pendapatan
 4. Rasio Efisiensi Pendapatan
 5. Rasio Ketergantungan Daerah