

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Era otonomi daerah yang resmi diberlakukan di Indonesia sejak tanggal 1 Januari 2001 telah memberikan suasana baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Sistem otonomi daerah menghendaki daerah untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan tonggak dimulainya otonomi daerah. Untuk mewujudkan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, maka pemerintah dan pembangunan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), khususnya perlu ditingkatkan sehingga kemandirian daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah dapat terwujud. Otonomi daerah memunculkan beragam kontroversi. Adapun masalah yang timbul di akibatkan karena banyaknya kota atau kabupaten yang berlomba-lomba memangkas setoran ke tingkat pusat dan berusaha memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan menggunakan berbagai cara. Ada beberapa alternatif yang sering ditempuh pemerintah daerah untuk memperbesar pendapatannya. Pertama, berusaha menarik investor untuk menanam investasi di

daerahnya. Kedua, menyusun peraturan daerah (PERDA) sebagai dasar legitimasi untuk menarik berbagai iuran atau pungutan seperti pajak, restribusi daerah dan lain-lain sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) meningkat, dan ketiga, membenahi dan membentuk Perusahaan Daerah (PD) yang dikenal dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Perkembangan sektor publik baik di tingkat pusat maupun daerah diwarnai dengan proses perubahan yang cepat, hal ini merupakan salah satu kejadian global yang hampir terjadi pada semua negara baik negara berkembang maupun negara maju. Saat ini lembaga-lembaga pemerintahan telah memberikan perhatian yang besar terhadap praktik akuntansi dibandingkan masa sebelumnya. Berbagai kritik muncul terhadap organisasi sektor publik yang keberadaanya dianggap tidak efisien dan jauh tertinggal dengan kemajuan dan perkembangan yang terjadi di sektor swasta. Pengukuran kinerja sektor publik sangat penting dilakukan untuk menilai akuntabilitas suatu organisasi serta dapat menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas di sini bukan hanya sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana dana publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan untuk menunjukkan bahwa dana publik tersebut dibelanjakan secara ekonomi, efisien, dan efektifitas.

Ciri utama suatu daerah merupakan daerah otonom terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonomi harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada pemerintah pusat diusahakan seminimal mungkin. Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat

pemerintahan dapat secara independen mengatur keuangannya untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing.

Salah satu bentuk akuntabilitas pemerintah daerah adalah dalam bidang keuangan daerah. Keuangan daerah merupakan salah satu unsur yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, hal ini menyebabkan diperlukannya suatu pertanggungjawaban keuangan daerah yang memadai. Pertanggungjawaban yang memadai harus mempunyai sifat mudah dimengerti dan memiliki hubungan informasi yang mencerminkan kinerja pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam keuangan daerah memiliki dimensi dan cakupan pengaruh yang sangat besar bagi daerah yang bersangkutan. Dalam konteks pemerintahan, akuntabilitas mempunyai arti pertanggungjawaban yang merupakan salah satu ciri dari terapan pengelolaan pemerintah yang baik (Abdul Halim, 2002:145).

Salah satu alat yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah melakukan analisis kinerja keuangan terhadap APBD yang telah diterapkan dan dilaksanakan. Analisis kinerja 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 antara rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat

ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Provinsi Bali terdiri dari 8 Kabupaten dan 1 Pemerintah Kota diantaranya Kabupaten Jembrana, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Badung, Kabupaten Buleleng, Kabupaten Gianyar, Kabupaten Klungkung, Kabupaten Bangli, Kabupaten Karangasem dan Kota Denpasar. Setiap kabupaten memiliki potensi, karakteristik, fisik, sosial ekonomi dan kelembagaan pemerintahan yang berbeda-beda. Dalam Penelitian ini lingkup wilayah penelitian hanya dibatasi pada dua wilayah yaitu Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan yang dianggap relevan untuk dibandingkan dengan alasan: Pertama, Kota atau Kabupaten tersebut termasuk dalam satu kesatuan Kawasan Pengembangan Metropolitan Bali yang dikenal dengan nama "SARBAGITA" Denpasar – Badung – Gianyar dan Tabanan. Tujuan dibentuknya kawasan metropolitan Sarbagita adalah untuk malakukan kerjasama dalam bidang pembangunan baik pada sektor ekonomi, sosial dan budaya antara Kota atau Kabupaten (BAPPEDA Provinsi Bali). Kedua, Tingkat pertumbuhan perekonomian Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan menunjukkan ke arah peningkatan yang proporsional setelah sebelumnya mengalami keterpurukan akibat dari dampak negatif beberapa kejadian seperti krisis ekonomi, tragedi bom kuta serta kondisi-kondisi politik akhir-akhir ini, dan terakhir, Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan sama-sama memprioritaskan pembangunan pada bidang ekonomi yang menitikberatkan pada pengembangan industri dan pertanian, termasuk didalamnya bidang usaha kecil dan menengah

sebagai ujung tombak pelaku ekonomi daerah, karena di kedua wilayah ini sektor pariwisata sangat terbatas.

Untuk melihat perbandingan kinerja kedua pemerintahan kota atau kabupaten tersebut maka dalam penelitian ini yang akan dibandingkan adalah kinerja keuangan Pemerintah Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan tahun anggaran 2006-2008 sebagai indikator penilaiannya. Adapun rasio yang dapat digunakan dalam menganalisis data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain: rasio kemandirian (otonomi fiskal) untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, rasio efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, rasio keserasian untuk mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya dan rasio pertumbuhan dan proporsi APBD untuk melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah (Abdul Halim, 2002:128).

Analisis kinerja keuangan daerah yang dilakukan dengan menghitung rasio-rasio keuangan terhadap laporan perhitungan APBD merupakan bentuk dari akuntabilitas program, yaitu terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat tercapai atau tidak, dan apakah pemerintah daerah telah membandingkan alternatif program yang dapat memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Sebagai gambaran awal mengenai APBD, pada Tabel 1.1 disajikan data mengenai laporan realisasi APBD pemerintah Kota Denpasar pada tahun anggaran 2006-2008, serta pada Tabel 1.2 disajikan data mengenai

laporan realisasi APBD pemerintah daerah Kabupaten Tabanan pada tahun anggaran 2006-2008.

Tabel 1.1 Laporan Realisasi APBD Kota Denpasar Tahun Anggaran 2006-2008

No	Uraian	Tahun 2006		Tahun 2007		Tahun 2008	
		Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
I	PENDAPATAN	501.055.867.631,00	541.393.517.518,09	563.642.817.366,55	603.037.757.635,99	619.267.406.541,00	686.889.797.982,85
1	PAD	115.853.801.000,00	126.148.262.334,00	119.534.088.334,00	137.600.716.103,44	149.161.652.310,00	176.072.307.983,85
2	Dana Perimbangan	383.059.066.631,00	413.102.255.184,00	400.501.805.631,00	421.045.325.052,00	425.442.756.631,00	458.398.867.098,00
3	Lain-lain Pendapatan yang Sah	2.143.000.000,00	2.143.000.000,00	43.606.932.401,55	44.391.716.480,55	44.662.997.600,00	52.418.622.901,00
II	BELANJA	588.122.961.800,72	512.994.264.848,41	697.142.073.182,11	567.835.339.564,00	754.580.923.957,39	659.265.823.702,08
1	Belanja Aparatur Daerah	322.036.054.866,73	273.633.205.010,92	331.877.968.539,49	279.517.104.440,00	324.245.514.813,49	270.886.421.650,85
2	Belanja Pelayanan Publik	266.086.906.933,99	239.361.059.837,49	347.264.104.642,62	288.318.235.124,00	430.335.409.143,00	388.379.402.051,23
III	PEMBIAYAAN	28.399.242.830,00	28.399.253.000,00	110.866.346.839,40	110.866.346.839,40	135.313.517.416,39	140.563.517.416,39
1	Penerimaan Pembiayaan	87.067.094.169,72	87.067.094.169,72	115.466.345.839,40	115.446.345.839,40	146.068.764.911,39	146.068.764.911,39
2	Pengeluaran Pembiayaan	115.466.347.000,00	115.466.347.839,00	4.600.000.000,00	4.600.000.000,00	10.755.247.495,00	5.502.247.495,00

Sumber : Pusat Pemerintah Kota Denpasar Tahun 2010

Tabel 1.2 Laporan Realisasi APBD Kabupaten Tabanan Tahun Anggaran 2006-2008

No	Uraian	Tahun 2006		Tahun 2007		Tahun 2008	
		Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
I	PENDAPATAN	464.339.437.218,67	464.189.055.284,38	532.931.278.382,76	540.824.254.884,97	616.421.961.906,59	663.598.183.868,62
1	PAD	43.003.464.928,00	44.223.861.447,16	45.346.533.000,00	47.501.735.694,21	51.063.584.889,92	87.379.828.751,53
2	Dana Perimbangan	418.675.307.130,67	417.527.932.096,22	439.735.045.462,00	443.325.740.745,00	527.378.399.000,00	532.696.490.446,00
3	Lain-lain Pendapatan yang Sah	2.660.665.160,00	2.437.261.741,00	47.849.699.920,76	49.996.778.445,76	37.979.978.016,67	43.521.864.671,52
II	BELANJA	473.293.794.917,42	457.480.990.557,33	537.685.390.747,45	515.146.186.235,10	647.914.354.847,15	645.177.786.946,13
1	Belanja Aparatur Daerah	313.129.388.149,27	300.966.698.309,44	383.483.249.956,57	367.103.624.869,30	476.439.797.164,61	474.980.017.033,11
2	Belanja Pelayanan Publik	160.164.406.768,15	156.514.301.247,89	154.202.140.790,88	148.043.561.365,80	171.475.557.682,54	170.197.769.913,02
III	PEMBIAYAAN	8.954.357.698,75	8.956.322.419,76	7.382.378.146,81	12.109.821.290,69	33.743.889.940,56	32.123.408.900,70
1	Penerimaan Pembiayaan	13.017.357.700,94	13.017.357.700,94	15.664.387.146,81	15.664.387.146,81	37.787.889.940,56	36.140.444.206,88
2	Pengeluaran Pembiayaan	4.063.000.002,19	4.061.035.281,18	8.282.000.000,00	3.554.565.856,12	4.044.000.000,00	4.017.035.306,18

Sumber : Pusat Pemerintah Kabupaten Tabanan Tahun 2010

Informasi yang tersaji pada Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 belum cukup menggambarkan pencapaian kinerja keuangan daerah pada Pemerintah Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan dalam menerapkan otonomi daerah, karena pada Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 tersebut hanya memperlihatkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya, namun belum ke tahap perhitungan. Evaluasi terhadap

kinerja keuangan daerah merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah dan keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya dengan baik. Di samping itu pengukuran kinerja keuangan daerah juga sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Oleh karena itu, evaluasi kinerja keuangan daerah baik terhadap perhitungan pendapatan maupun belanja daerah perlu dilakukan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka pokok permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah : “Bagaimanakah Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan pada tahun anggaran 2006-2008”?.

1.2 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1.2.1 Tujuan penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah diuraikan, tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan dilihat dari rasio kemandirian (otonomi fiskal), rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan, rasio keserasian, rasio pertumbuhan dan proporsi APBD pada tahun anggaran 2006-2008.

1.2.2 Kegunaan penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, adapun kegunaan yang diharapkan antara lain:

1) Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran pemahaman dan wawasan yang lebih luas mengenai teori akuntansi sektor publik serta dapat mengaplikasikan teori akuntansi publik yang diperoleh di bangku kuliah dalam kondisi yang sebenarnya dilapangan untuk memecahkan permasalahan yang ada.

2) Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan gambaran tentang kinerja keuangan daerah serta dapat dipergunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan untuk memahami kondisi keuangan daerah, agar nantinya dapat merumuskan strategi kebijakan yang tetap untuk meningkatkan kinerja pengelolaan daerah.

1.3 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, maka laporan ini akan disajikan dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan dan kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini memuat landasan teori yang menyajikan tentang pengertian akuntansi, pengertian sektor publik, pengertian akuntansi sektor publik, prinsip sistem akuntansi sektor publik, basis akuntansi

sektor publik, pengertian kinerja, pengukuran kinerja, indikator kinerja, evaluasi kinerja, pengertian keuangan daerah, anggaran sektor publik, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), akuntabilitas publik, evaluasi kinerja keuangan pada APBD, serta memuat pembahasan hasil penelitian sebelumnya.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan membahas tentang lokasi penelitian, obyek penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan teknik analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Pada bab ini akan dibahas mengenai deskripsi hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini diuraikan simpulan dari hasil analisis data dan saran-saran yang ditujukan kepada instansi Pemerintah Kota Denpasar dan Kabupaten Tabanan terkait dengan masalah penilaian kinerja.