

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan Bangsa dan Negara. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas. Dan sebagai organisasi nirlaba mempunyai tujuan bukan mencari keuntungan tetapi semata – mata untuk menyediakan layanan dan kemampuan meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang. Tujuan yang ingin dicapai biasanya ditentukan dalam bentuk kualitatif, misalnya peningkatan keamanan dan kenyamanan, mutu pendidikan, mutu kesehatan dan keimanan.

Pengelolaan pemerintah daerah, baik ditingkat propinsi maupun kabupaten dan kota memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya UU No 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan No. 33 tahun 2004, kedua UU ini mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas

pembantuan, maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah propinsi dan pemerintah kota sebagai daerah otonomi. Selain itu, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai revisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau orang tidak hanya berlaku pada lembaga atau orang yang berorientasi profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga atau orang non komersial. Hal ini dimaksudkan agar dapat diketahui sejauhmana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan menyampaikan laporan keuangan. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan. Tujuan

tersebut paling tidak untuk meningkatkan kinerja dan meingkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. Ukuran kinerja yang disusun tidak dapat hanya dengan menggunakan satu ukuran. Oleh karena itu, perlu ukuran yang berbeda untuk tujuan yang berbeda. Hal inilah yang kadang-kadang membuat konflik. Ukuran kinerja mempengaruhi ketergantungan antar unit kerja yang ada dalam satu unit kerja (Mardiasmo, 2002: 299).

Analisis keuangan adalah suatu usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam menghargai penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan pendanaan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Analisis rasio keuangan sebagai salah satu alat analisis telah banyak digunakan untuk menilai kinerja lembaga atau organisasi yang bersifat profit oriented, namun masih jarang dilakukan pada lembaga atau organisasi non-profit oriented khususnya pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena penyajian laporan keuangan pemerintah daerah mempunyai keterbatasan serta sifat dan cakupan

yang berbeda. Menurut Widodo, penyusunan APBD selama ini berdasarkan asas keseimbangan. *Incremental budget* dimana masing-masing kelompok pendapatan dan belanja besarnya dihitung dengan meningkat sejumlah prosentase tertentu (berdasarkan tingkat inflasi) sehingga mengabaikan adanya rasio keuangan dalam APBD (Abdul Halim, 2002 : 126). Pembangunan daerah sebagai suatu bagian dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya manusia yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Tolok ukur kinerja, adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah. Untuk menilai kinerja digunakan ukuran penilaian didasarkan pada indikator sebagai berikut: a) masukan (*input*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan; b) keluaran (*output*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan; c) hasil (*outcome*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan; d) manfaat (*benefit*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah daerah dari hasil; e) dampak (*impact*)

adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat (Fadillah dan Muhtar, 2004 : 32)..

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam pelayanan publik yang lebih baik. Yaitu bukan sekedar kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien dan efektif (Mardiasmo, 2002:121).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis mengambil judul **“ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BOYOLALI TAHUN ANGGARAN 2003-2005”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian di atas, permasalahan yang dapat dikemukakan adalah Bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten Boyolali jika dilihat dari analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2003-2005?

## **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah lebih terfokus pada kinerja Keuangan Daerah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) di Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2003-2005 berdasarkan Kepmendagri No 29 Tahun 2002 di Kabupaten Boyolali Tahun anggaran 2003-2005.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah pelaporan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, yang diantaranya:

1. Mengetahui posisi keuangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2003-2005.
2. Mengetahui perbedaan kondisi keuangan di Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2003-2005.
3. Dapat dijadikan sebagai pengambilan kebijakan bagi Pemerintah Daerah di kabupaten Boyolali.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang lebih jelas dan sistematis sebagai berikut:

##### **BAB I     PENDAHULUAN**

Bab ini memuat uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan teori-teori yang menjadi dasar analisis penelitian yang meliputi: Akuntansi Sektor Publik, tinjauan keuangan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pengukuran kinerja anggaran keuangan daerah, analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan tinjauan penelitian terdahulu.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang ruang lingkup penelitian, obyek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

## **BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini mencakup gambaran umum organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali, dan hasil analisis rasio.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi tentang simpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan penelitian dan saran-saran.