

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sejarah pembangunan ekonomi nasional menunjukkan bahwa sebelum pelaksanaan desentralisasi fiskal, Indonesia menganut sistem pemerintah yang terpusat (sentralistik). Pada sistem pemerintahan ini, pemerintahan pusat memiliki dominasi yang sangat besar dalam hal merencanakan dan menetapkan prioritas pembangunan di daerah. Kebijakan dan tugas umum pemerintah serta implementasi pembangunan di daerah merupakan wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat. Akibatnya tidak menghasilkan pembangunan yang merata, tidak optimalnya pembangunan daerah dan terjadi ketimpangan antar wilayah. Ketimpangan antar wilayah yang terjadi baik dari segi pendapatan daerah maupun pertumbuhan ekonomi.

Di dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 telah mengubah pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD). Undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan

daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparansi, partisipatif dan bertanggungjawab. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan *good governance* (Darise, 2008).

Saat ini, belum sepenuhnya aparaturnya Pemda menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, telah diubah kembali dengan Permendagri No. 59 tahun 2007 dan Permendagri No. 17 tahun 2007 yang mengatur bagaimana wewenang, hak dan kewajiban Daerah ditopang oleh manajemen keuangan “modern” dan penganggaran, penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Selanjutnya, Halim (2001: dalam Susantih, 2008) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu: (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, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

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 meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu membangun kinerja yang baik. Ukuran kinerja mempengaruhi ketergantungan antar unit kerja yang ada dalam satu unit kerja

Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja pemerintah, memperbaiki pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, serta mewujudkan akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2009: 13). Inti pengukuran kinerja pemerintah biasanya menggunakan konsep *value for money*. Kinerja pemerintah harus diukur dari sisi output, input dan outcome. Tujuan dari konsep *value for money* yaitu mengukur tingkat ekonomis dengan mengaitkan antara jumlah input dengan nilai input. efisien membandingkan antara hasil output yang maksimal dengan input tertentu. Sedangkan efektif adalah kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan program sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Kinerja keuangan menjadi poin penting dalam penelitian kali ini. Maka analisis terhadap kinerja keuangan penting dilakukan. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan secara umum hasilnya menyatakan bahwa informasi dalam laporan keuangan daerah yang dinyatakan dalam rasio keuangan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah.

Tri Siwi Nugraheni (2007) melakukan penelitian tentang penerapan Analisis *value for money* pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. menyimpulkan bahwa penerapan *value for money* dapat digunakan dalam

menilai kinerja Pemda DIY. Dan hasilnya secara absolut cukup efisien, ekonomis tapi tak cukup efisien.

Penelitian lainnya oleh Shita Unjaswat Ekawarna, Iskandar Sam, dan Sri Rahayu (Universitas Negeri Jambi, dalam Jurnal Cakrawala Akuntansi, Volume 1, Nomor 1, Februari 2009) yang melakukan pengukuran kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Penelitian ini menggunakan rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan terhadap APBD, dengan hasil pengukuran menunjukkan bahwa rasio efektivitas tinggi, rasio efisiensi rendah, dan rasio pertumbuhan yang semakin meningkat. Sedangkan rasio kemandirian dan rasio aktivitas masih rendah. Oleh karena itu, kinerja APBD Pemda Kabupaten Muaro Jambi dapat dikatakan belum baik.

Penelitian sejenis juga dilakukan oleh Nanish (2008) dalam penelitiannya yang berjudul "Penilaian Kinerja Bagian Keuangan Pemkab Probolinggo Menggunakan Analisis Rasio Keuangan APBD". Menyimpulkan bahwa berdasarkan pertumbuhan kinerja bagian keuangan pemerintah Kabupaten Probolinggo tahun 2003-2004 bila dinilai dengan rumus rasio keuangan, hanya satu rasio yang memenuhi rasio keuangan yaitu rasio efisiensi.

Penelitian tentang indikator kinerja pernah Heny Susantih dan Yulia Saftiana (2009) melakukan penelitian tentang perbandingan indikator kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Sumatera Bagian Selatan. Hasil analisis

kinerja keuangan daerah terhadap lima propinsi se-Sumatera Bagian Selatan dari tahun 2004-2007 dengan indikator kemandirian, efektifitas dan aktivitas keuangan daerah dapat diketahui bahwa tidak mempunyai perbedaan yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa kelima propinsi se-Sumatera Bagian Selatan mempunyai kebijakan keuangan yang hampir serupa antar satu dengan yang lain.

Dari penelitian diatas disimpulkan bahwa kinerja keuangan belum dikatakan baik. Maka dari itu penulis tertarik kembali untuk melakukan penelitian dengan menggunakan sampel di kota Surakarta. Harapanya dengan sampel dan alat analisis yang berbeda akan menghasilkan penelitian yang lebih baik dari sebelumnya. judul penelitian *“Analisis Kinerja Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kota Surakarta melalui Pendekatan Value for Money Tahun Anggaran 2009-2011”* untuk mengetahui kinerja Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) diukur melalui *value for money* anggaran dan sebagai evaluasi agar pemerintah dapat meningkatkan akuntabilitas dan kinerjanya di masa yang akan datang.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dan dibahas dalam penelitian ini adalah: apakah penilaian kinerja keuangan APBD kota Surakarta dengan menggunakan *value for money* cukup ekonomis, efektif, dan efisien.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan APBD kota Surakarta dengan pendekatan *value for money*.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Bagi Pemerintah Surakarta:

Sebagai masukan bagi instansi pemerintah daerah dalam hal pengukuran kinerja dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

#### 2. Manfaat bagi Akademik:

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan tambahan pengetahuan mengenai keuangan daerah bisa menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya untuk mengkaji topik yang sama.

#### 3. Bagi Universitas:

Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

#### 4. Sebagai referensi bagi penulis dan pihak lain yang tertarik dengan kajian mengenai pengukuran kinerja pengelolaan keuangan daerah dengan menggunakan rasio keuangan.

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk lebih mengarahkan penelitian penulis, penelitian ini dibagi menjadi sebagai berikut :

### **Bab I : Pendahuluan**

Merupakan bab yang berisi uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah penelitian, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **Bab II : Tinjauan Pustaka**

Merupakan bab yang berisi uraian secara ringkas teori-teori yang menjelaskan tentang permasalahan yang akan diteliti dan penelitian sebelumnya.

### **Bab III : Metode Penelitian**

Merupakan bab yang berisi penjelasan secara rinci mengenai semua unsur metode dalam penelitian ini, yaitu penjelasan mengenai lokasi penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta teknik analisis data.

### **Bab IV : Gambaran Umum Objek Penelitian**

Serta bagaimana menerapkan dan mengukur konsep *value for money* terhadap anggaran operasional.

### **Bab VI : Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.