

**ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH  
DAERAH KABUPATEN SRAGEN TAHUN  
ANGGARAN 2004-2007**



**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh :

**ADELIA CANDRA DEWI**  
**B 200 050 220**

**FAKULTAS EKONOMI AKUNTANSI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2009**

# **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. Tujuan utama 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 memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang (UU) No 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang (UU) No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU. No. 32 tahun 2004 dan UU. No 33 tahun 2004. 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. Kedua UU tersebut juga didukung Peraturan Menteri Dalam

Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai revisi keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002, yang menyebabkan perubahan terhadap bentuk dan struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terutama pada struktur Belanja.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah (Pemda) setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Mardiasmo, 2002).

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 (Mardiasmo, 2002).

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 (Mardiasmo, 2002 : 299). 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. Untuk menghindari konflik seperti di atas maka perlu dikembangkan ukuran kinerja secara integral dalam suatu sistem pengukuran kinerja (SPK). Desain sistem pengukuran kinerja yang dikembangkan secara terus-menerus dan didukung kompetensi penyusunan dapat meminimalisasi perilaku oportunitik (Albernethy, 2001 dalam Mardiasmo, 2002 : 300).

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 (2001), penyusunan APBD selama ini berdasarkan asas keseimbangan dimana masing-masing kelompok pendapatan dan belanja besarnya dihitung dengan meningkatkan sejumlah prosentase tertentu (berdasarkan tingkat inflasi) sehingga mengabaikan adanya rasio keuangan dalam APBD.

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: 1) 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; 2) keluaran (*output*) adalah

tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan; 3) hasil (*outcome*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan; 4) manfaat (*benefit*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah daerah dari hasil; 5) dampak (*impact*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat (Fadillah dan Muhtar, 2004 : 32).

Penelitian mengenai Analisis kinerja terhadap keuangan daerah telah dilakukan sebelumnya oleh Triyono (2002). Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan anggaran dan aspek-aspek evaluasi kinerja unit pemerintah sangat berpengaruh signifikan positif dalam perkembangan kinerja keuangan sesungguhnya dalam manajemen pemerintahan daerah.

Setu Setyawan (2003) juga melakukan penelitian tentang Pengukuran Kinerja Anggaran Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang Dilihat Dari Prespektif Akuntabilitas. Sampel yang digunakan adalah laporan pertanggungjawaban Anggaran dan Belanja Daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dilihat dari *prespektif akuntabilitas* kinerja keuangan kota Malang mengalami pertumbuhan yang rendah pada kemampuan keuangan daerah, yang dilihat dari rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah.

Hamdani Kurniawati (2007), melakukan analisis kinerja keuangan daerah pada Kabupaten dan Kota di Eks-Karesidenan Surakarta. Sampel yang digunakan adalah data keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hasilnya menunjukkan bahwa kemandirian Pemerintah Daerah relatif rendah karena masih tergantung dengan Pemerintah Pusat, sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah Karesidenan Surakarta dilihat dari segi keuangan belum berhasil untuk mencukupi kebutuhan daerahnya sendiri, terlihat dari rata-rata PAD dan rata-rata pendapatan pihak ekstern masih terdapat selisih jauh.

Mengingat jarangya penelitian mengenai kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah terhadap organisasi non komersial, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang salah satu topik sektor publik tersebut. Akan tetapi berbeda dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Hamdani Kurniawati (2007) sampel penelitian ini adalah data keuangan yang berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Kabupaten Sragen untuk Tahun Anggaran 2004-2007.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SRAGEN TAHUN ANGGARAN 2004-2007”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah “Bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten Sragen jika dilihat dari analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2004-2007?”

## **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah lebih terfokus pada kinerja Keuangan Daerah di Kabupaten Sragen ditinjau dari Realisasi APBD Tahun Anggaran 2004-2007.

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten Sragen, dilihat dari analisis rasio APBD Tahun Anggaran 2004-2007.

## **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah pelaporan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, yang diantara;

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Sragen sebagai bahan masukan bagi perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan pembangunan.

2. Bagi Pihak Eksekutif, sebagai landasan dalam mengevaluasi kinerja pemerintah Kabupaten Sragen dan memperbaiki penyusunan APBD berikutnya.
3. Bagi pemerintah pusat atau propinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan, pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi tentang kinerja pemerintah Kabupaten Sragen guna memperoleh pelayanan publik yang lebih baik.
5. Bagi Penelitian selanjutnya, dapat menambah wawasan dan pengetahuan yang sangat berharga dalam menganalisis persoalan-persoalan penerapan teori yang diperoleh saat perkuliahan dengan praktek nyata. Disamping itu dapat dijadikan masukan penelitian-penelitian selanjutnya.

#### **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 Sragen, dan hasil analisis rasio serta pembahasannya.

### **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 yang diharapkan berguna bagi pemerintah Daerah dan pihak lain yang terkait.