

**ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH  
DI KABUPATEN SUKOHARJO**



**SKRIPSI**

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

Disusun Oleh :

**MUH ENDA TRIS NURUDIN**  
**B 200 050 171**

**FAKULTAS EKONOMI AKUNTANSI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2010**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pembangunan daerah merupakan bagian internal dari pembangunan nasional. Karena pembangunan di daerah menjadi salah satu penunjang demi terwujudnya pembangunan nasional. Oleh karena itu, pemerintah pusat membuat suatu kebijakan tentang pemerintah daerah dimana pemerintah daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal tersebut dapat diartikan sebagai desentralisasi, dimana penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah memberikan proses pemberdayaan dan kemampuan suatu daerah dalam pengelolaan keuangan daerah untuk menyusun dan mengatasi masalah ekonomi masing-masing daerah yang ditujukan kepada masyarakat untuk meningkatkan perekonomian dan partisipasi masyarakat sendiri dalam pembangunan daerah. Menurut Suparmoko (2003: 16), tujuan kebijakan desentralisasi adalah:

1. Mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah.
2. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat.

3. Mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah.

Peranan pemerintah sendiri diantaranya adalah menyusun usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja dan dituangkan dalam rencana anggaran satuan kerja dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan keuangan daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah disebutkan secara eksplisit bahwa unit pemerintah yang melaksanakan otonomi di daerah adalah ditingkat Kabupaten atau Kota. Secara umum, beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam melaksanakan otonomi daerah adalah:

1. Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan.
2. Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantu dengan demikian peran daerah sangat menentukan.
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras.
4. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu pembagian sistem keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggungjawab.

5. Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis (moneter, pertahanan luar negeri dan hukum) maupun untuk mengatasi ketimpangan antar daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berisi kebijakan perimbangan keuangan, diantaranya:

1. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah.
2. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.
3. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dengan adanya otonomi daerah, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin besar sehingga tanggung jawab yang diemban juga akan bertambah banyak. Adanya kewenangan dalam rangka otonomi daerah tersebut menuntut kesiapan pemerintah daerah sendiri dalam pelaksanaannya karena semakin bertambah pula urusan yang ditanganinya. Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan daerah dalam

bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Menurut Halim (dalam A.A.N.B Dwirandra, 2007: 2) 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.
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.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan termuat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan pembangunan. Anggaran menurut GASB (*Governmental Accounting Standards Board*) (dalam Bastian, 2006: 164) berarti rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode waktu tertentu.

Untuk mengetahui kesiapan suatu daerah dalam menghadapi otonomi daerah, maka perlu diadakan suatu analisis terhadap kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah demi terwujudnya tingkat kemandirian dalam era otonomi daerah. Salah satu cara yang dilakukan dengan analisis keuangan. Analisis keuangan adalah suatu usaha untuk

mengidentifikasi ciri-ciri keuangan yang tersedia. Pengukuran kinerja pada pemerintah daerah sangat penting untuk menilai akuntabilitas suatu organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Dalam mengelola keuangan daerah dapat digunakan alat pengukuran kinerja berupa analisis laporan keuangan APBD terhadap kinerja pemerintah daerah. Menurut Maksun (2006: 181-182) cara yang digunakan untuk menganalisis keuangan suatu daerah dengan teknik *value for money* atau yang disebut juga 3E (*Economis, Efficiency, dan Effectiveness*)

*Economis* atau pengukuran kehematan adalah tingkat biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan suatu kegiatan atau memperoleh sesuatu sesuai dengan rencana dan tujuan. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis jika dapat menghilangkan atau mengurangi biaya-biaya yang tidak diperlukan.

*Efficiency* atau daya guna adalah perbandingan antara *output* dengan *input*. *Output* merupakan realisasi biaya untuk memperoleh penerimaan daerah dan *input* merupakan realisasi dari penerimaan daerah. Untuk mengukur tingkat efektifitas dalam pengelolaan keuangan dengan melihat perbandingan antara realisasi anggaran pendapatan dengan realisasi anggaran belanja.

*Effectiveness* atau hasil guna adalah perbandingan antara *outcome* dan *output*. *Outcome* merupakan dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat, sedangkan *output* merupakan hasil yang dicapai dari suatu program aktivitas dan kebijakan. Untuk mengukur tingkat efektivitas dalam

pengelolaan keuangan daerah dengan melihat perbandingan antara pendapatan dengan realisasinya dan presentase tingkat pencapaian. Hal tersebut diharapkan dapat menjadi alat ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan pendanaan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu apakah dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik melaksanakan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul: **“ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SUKOHARJO”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka pokok permasalahan yang dapat dikemukakan adalah:

1. Bagaimana kinerja anggaran keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam penyelenggaraan otonomi daerah?
2. Apakah anggaran keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo sudah berjalan secara efektif dan efisien?

## **C. Pembatasan Masalah**

Mengingat sistem pengukuran kinerja ada dua alat ukur yaitu alat ukur finansial (keuangan) dan non finansial (non keuangan) maka penelitian ini

dibatasi pada permasalahan mengenai alat ukur kinerja finansial dengan menggunakan data APBD yang berbasis kinerja tahun anggaran 2004 – 2008.

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

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kinerja anggaran keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui kinerja anggaran keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo apakah sudah berjalan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

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

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian diantaranya sebagai berikut:

1. Mengetahui posisi keuangan dalam Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo.
2. Dapat dijadikan sebagai pengambilan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam menjalankan otonomi daerahnya.
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan membantu peran aktif masyarakat dalam mengawasi kinerja anggaran keuangan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo sebagai perwujudan otonomi daerah yang demokratis.



4. Bagi penulis untuk menambah pengetahuan tentang mata kuliah yang menyangkut sektor publik karena dapat mengaplikasikan langsung ilmu yang didapat dari masa kuliah khususnya menyangkut Akuntansi Sektor Publik
5. Bagi penelitian selanjutnya, dapat dijadikan referensi bagi penelitian berikutnya baik dari kalangan mahasiswa maupu pihak-pihak lain yang berkepentingan.

#### **F. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam laporan penelitian ini diantaranya terdiri dari lima bab yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, analisis data dan pembahasan, dan penutup.

Bab I. Pendahuluan yang memuat uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II. Tinjauan pustaka yang menguraikan secara teoritis tentang otonomi daerah, akuntabilitas dan akuntansi pemerintah, indikator kinerja, tinjauan keuangan daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), analisis rasio keuangan APBD, serta tinjauan penelitian terdahulu.

Bab III. Metode penelitian yang membahas mengenai jenis penelitian, obyek penelitian, data dan sumber data, metode pengumpulan data serta metode analisis data untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah.

Bab IV. Analisis data dan pembahasan yang mengemukakan tentang gambaran umum Kabupaten Sukoharjo, sejarah perkembangan Pemerintahan Kabupaten Sukoharjo, keadaan perekonomian Kabupaten Sukoharjo dan hasil analisis data serta pembahasannya.

Bab V. Penutup yang berisi tentang kesimpulan dan hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan penelitian dan saran-saran penelitian yang diharapkan berguna bagi Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang terkait.