

**EVALUASI KINERJA PEMERINTAH DAERAH DALAM  
MENERAPKAN OTONOMI DAERAH DITINJAU DARI ASPEK  
KEUANGAN  
(Studi Kasus di PEMDA Kabupaten Wonogiri Tahun Anggaran 2004 -  
2008)**



**SKRIPSI**

**Disusun dan Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat  
Guna memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta**

**Disusun oleh:**

**LURI WARDANI**

**B 200 060 272**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2009**

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Peran pemerintah daerah sangat menyentuh kehidupan masyarakat, bahkan peran pemerintah tersebut sering menjadi pusat layanan bagi berbagai keperluan masyarakat. Pelayanan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah mempengaruhi kualitas hidup masyarakat dan hasil yang dicapai atas penyelenggaraan pelayanan tersebut menunjukkan tingkat peradaban masyarakatnya menurut Donnelly (1998) dalam Mardiasmo (2002). Masyarakat terus berkembang dengan segenap tuntutananya demikian juga pemerintah daerah. Hal ini berimplikasi pada kompleksitas layanan jasa yang harus disediakan oleh pemerintah daerah. Kompleksitas layanan yang semakin tinggi membawa pada suatu implikasi lanjutan terhadap tuntutan peningkatan kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah (Mardiasmo,2002).

Pengelolaan pemerintah daerah, baik ditingkat propinsi maupun kabupaten dan kota memasuki era baru sejalan dikeluarkannya Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.32 tahun 2004 dan Undang-Undang No.33 tahun 2004, kedua Undang-Undang ini mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi Undang-

Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah provinsi dan pemerintah kota sebagai daerah otonomi. Selain itu, Undang-Undang No.33 Tahun 2004 sebagai revisi Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.

Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004, dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah (Sularmi dan Agus, 2006). Menurut Ritonga (2000) dalam Astuti dan Lita (2003), gagasan otonomi daerah ini muncul karena pola penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik di masa lalu sudah tidak efisien, biayanya mahal dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kehidupan masyarakat Indonesia yang telah berubah.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan 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 secara efisien dan efektif, mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Tuntutan kinerja 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 menurut Audit Commission UK (1999) dalam Mardiasmo (2002). Menurut Fadilah (2004), untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah perlu

dikembangkan sebagai berikut a) Standar Analisa Belanja (SAB) adalah standar untuk menganalisis anggaran belanja yang digunakan dalam suatu program atau kegiatan untuk menghasilkan tingkat pelayanan tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat, b) Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah, c) Standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah. Pengembangan standar biaya harus dilakukan secara terus menerus sesuai dengan perubahan harga yang berlaku dimasing-masing daerah.

Menurut Widodo (2001) dalam Halim (2001), 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. Hasil analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu menurut Halim (2002) dalam Setyawan (2003).

Salah satu alat ukur kinerja adalah analisis rasio keuangan daerah yang merupakan inti pengukuran kinerja sekaligus konsep pengelolaan organisasi pemerintah untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada masyarakat luas menurut Halim (2002) dalam Setyawan (2003). 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 diatas penulis mengambil judul **Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Menerapkan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Keuangan (Studi Kasus Di Pemda Kabupaten Wonogiri Tahun Anggaran 2004 – 2008)**.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Dari uraian diatas, permasalahan yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah bagaimana kinerja pemerintah daerah dalam menerapkan otonomi daerah di Kabupaten Wonogiri jika dilihat dari analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2004 – 2008 ?

## **C. PEMBATASAN MASALAH**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah lebih terfokus pada perkembangan kinerja pemerintah daerah ditinjau dari aspek keuangan (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) di Kabupaten Wonogiri Tahun Anggaran 2004-2008.

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengidentifikasi kinerja pemerintah daerah dalam menerapkan otonomi daerah di Kabupaten Wonogiri jika dilihat dari analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2004 – 2008.

#### **E. MANFAAT PENELITIAN**

##### 1. Manfaat Teoritis

Bagi para akademisi, dosen dan mahasiswa diharapkan dapat menambah wawasan dan penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan referensi bagi penelitian yang akan datang.

##### 2. Manfaat Praktis

Bagi instansi pemerintah daerah dan pemakai lainnya dapat dijadikan alternatif masukan dan bahan pertimbangan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam menerapkan otonomi daerah melalui aspek keuangan tahun anggaran 2004 – 2008.

#### **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 ; Otonomi Daerah, Tinjauan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Penilaian Kinerja Pemerintah dan Tinjauan Penelitian Terdahulu.

## BAB III METODE PENELITIAN

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

## BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini mencakup gambaran umum organisasi pemerintah daerah Kabupaten Wonogiri dan hasil analisis rasio

## BAB V KESIMPULAN

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