

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai januari tahun 2001 menimbulkan reaksi yang berbeda-beda bagi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah degan penuh harapan, sebaillnya daerah yang miskin sumber daya alamnya menanggapinya dengan sedikit rasa khawatir, (Mardiasmo, 2004: 139). Pelaksanaan otonomi daerah secara tidak langsung akan memaksa daerah untuk melakukan perubahan-perubahan, baik perubahan struktur maupun perubahan proses birokrasi dan kultur birokrasi. Perubahan struktur meliputi pembaharuan yang sifatnya kelembagaan yaitu membenahan struktur birokrasi pemerintah daerah yang lebih ramping akan tetapi kaya fungsi. Perubahan proses meliputi perubahan yang menyentuh keseluruhan aspek dalam siklus pengendalian manajemen pemerintah daerah, yaitu perumusan strategis, perencanaan strategi, penganggaran, dan kinerja pelaporan kinerja, (Halim, 2011: 200).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengisyaratkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk

mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Untuk melaksanakan dan menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, (Ruswandi, 2009).

Tendripada (2012) mengungkapkan misi utama undang-undang nomor 33 tahun 2004 adalah bukan hanya melimpahkan kewenangan pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah efisiensi dan efektifitas sumber daya keuangan. Persoalan keuangan daerah merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah, meskipun diakui bahwa berbagai *variable* lain juga mempengaruhi kemampuan keuangan daerah, seperti misalnya variabel sumber daya manusia, organisasi, manajemen, sarana dan prasarana serta variabel penunjang lainnya. Pentingnya variabel keuangan daerah berkaitan dengan kenyataan bahwa mobilisasi terhadap sumber-sumber daya keuangan daerah dipandang sebagai bagian yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kemampuan keuangan daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam APBD yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembantuan. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk

menjalankan roda pemerintahan secara 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, 2005).

Sehingga itu untuk mengetahui kemampuan keuangan daerah dalam mengelola keuangannya, dibutuhkan suatu pengukuran kinerja untuk menganalisis kinerja pemerintah tersebut. Mahmudi (2010: 12) mengatakan pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan sebuah organisasi. Dalam konteks organisasi pemerintah kesuksesan ini digunakan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi warganya. Kinerja pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dan perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum dapat dikatakan juga bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Salah satu hal yang dapat dijadikan alat untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah adalah dengan melihat kinerja keuangan daerahnya melalui perhitungan dan analisis terhadap target dan realisasi dari penerimaan dan pengeluaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-nya (APBD), baik dari sisi *input*, *output*, *outcome*, *impact*, dan *benefit*, (Mahmudi, 2010). Untuk mengetahui keberhasilan/kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat diukur, dan

pengukuran tersebut tidak semata-mata kepada input, tetapi lebih ditekankan kepada output, atau manfaat program tersebut. 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 ukuran kinerja yang baik. Penggunaan indikator kinerja ini sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Kinerja anggaran adalah alat atau instrumen yang dipakai oleh DPRD untuk mengevaluasi kinerja kepala daerah yang dimaksudkan untuk mengevaluasi unit-unit kerja yang ada dibawah kendali kepala daerah selaku manajer eksekutif. (Mardiasmo, 2005: 99).

Menurut Halim (2004: 24) kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Kinerja Keuangan Dalam Pemerintahan Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan APBD yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran dengan membandingkan anggaran sebelum/sesudahnya. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa Rasio Keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD.

Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahmudi (2010) analisis rasio keuangan ini bertujuan untuk Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah dan Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan 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.

Analisis kinerja keuangan pemerintah dilakukan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi pemerintah dalam pemberian pelayanan publik, untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan, dan

untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (mardiasmo, 2005).

Peneliti memilih salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Gorontalo, yaitu Kabupaten Gorontalo. Pemerintah Kabupaten Gorontalo merupakan satu-satunya pemerintah yang mendapatkan opini WTP dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Pemerintah Kabupaten Gorontalo yang memiliki potensi sumber daya yang besar, Meskipun memiliki potensi ekonomi yang besar, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan APBD selama ini belum sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini tercermin dari data keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo selama beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa terjadi fluktuasi belanja daerah dari tahun ke tahun, seperti yang terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.1 Perkembangan anggaran Belanja Pemerintah Kabupaten Gorontalo tahun 2009-2013

Tahun	Target	Realisasi	Presentasi
2009	500.863.800.344	470.434.304.665	93,92%
2010	568.834.857.815,74	547.206.521.266	96,20%
2011	598.651.082.743	531.331.018.285,47	88,75%
2012	693.946.818.417,50	648.829.695.288,76	93,50%
2013	720.842.217.663,90	647.160.572.417,39	93,52%

Sumber: DPPKAD Kab. Gorontalo

Tabel di atas menunjukkan bahwa terjadi fluktuasi belanja daerah dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012, berdasarkan presentase pada tabel tersebut pada tahun 2010 presentase realisasi anggaran meningkat sebesar 96,20% dibandingkan pada tahun 2009, kemudian capaian tersebut menurut dratis pada tahun 2011 realisasi belanja

mencapai 88.75% kemudian terjadi lagi peningkatan pada tahun 2012 dan 2013 hingga mencapai 93,50% dan 93,52%. Kisaran capaian belanja daerah tersebut dipengaruhi oleh besaran dana alokasi dari pemerintah pusat serta besaran dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD serta pendapatan lain-lain yang sah. Adapun perkembangan realisasi pendapatan pemerintah Kabupaten Gorontalo tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2 Perkembangan anggaran Pendapatan Pemerintah
Kabupaten Gorontalo tahun 2009-2013**

Tahun	Target	Realisasi	Presentasi
2009	459.959.985.048,00	461.037.467.347,35	100,23%
2010	537.118.879.837,45	516.777.927.138,14	96,21%
2011	572.872.567.218,00	556.322.837.133,93	97,11%
2012	588.345.676.689,00	566.439.405.939,00	96,28%
2013	690.657.995.989,74	660.255.871.341,00	95,60%

Sumber: DPPKAD Kab. Gorontalo

Berdasarkan tabel tersebut dapat dicermati bahwa dalam kurun waktu lima tahun terakhir realisasi pendapatan Pemerintah Kabupaten Gorontalo hanya tahun 2009 yang mencapai 100%, kemudian pada tahun 2010 realisasi tersebut menurun menjadi 96,21%, kemudian meningkat lagi hingga mencapai 97,11%, untuk dua tahun terakhir yaitu tahun 2011 dan 2012 realisasi anggaran menurun menjadi 96,28% dan 2013 hanya mencapai 95,60%.

Salah satu tujuan dalam menganalisis kinerja keuangan daerah adalah untuk mengetahui apakah kinerja keuangan daerah mengalami kenaikan atau penurunan. Tetapi secara umum, fenomena yang terjadi

adalah kinerja keuangan daerah masih belum stabil serta belum efektif dan efisien. Dengan adanya otonomi daerah, Kabupaten Gorontalo memikul tugas untuk memberikan suatu inovasi di dalam sistem pemerintahan ke arah yang lebih baik untuk menjadi lebih mandiri di dalam mengelola dan meningkatkan kinerja keuangan pemerintahannya yang akan dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat bahkan kepada masyarakat Kabupaten Gorontalo sendiri.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pencapaian realisasi anggaran belanja dalam kurun waktu 5 tahun terakhir belum 100%
2. Pencapaian realiasi anggaran pendapatan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir belum 100%

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah bagaimana tingkat kinerja keuangan daerah Pemkab Gorontalo dalam lima tahun terakhir (2009-2013)?

1.4 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kinerja keuangan Kabupaten Gorontalo dalam lima tahun terakhir (2009-2013).

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi, perbandingan, dan bahan acuan bagi instansi pemerintahan dalam rangka upaya peningkatan kinerja Pemerintah Kabupaten Gorontalo, selain itu diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan pengembangan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya tentang kinerja keuangan daerah. Selain itu penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk pertimbangan dan saran yang diperlukan dalam mengambil keputusan.