

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Pemerintah merupakan organisasi sektor publik yang bertanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melaksanakan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial, menjalankan aspek-aspek fungsional dari pemerintahan secara efisien dan efektif sehingga bisa terwujud *good governance*. Sejak diberlakukannya otonomi daerah mulai tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 dan berganti menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah di Indonesia memasuki fase baru dalam sistem pemerintahan. Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia diberi kebebasan dalam mengatur daerahnya sendiri. Kekuasaan pada Pemerintah daerah ini dikenal dengan Otonomi Daerah. Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 6 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan otonomi daerah yang dimilikinya, daerah memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola daerahnya.

Dalam mengelola suatu daerah, pemerintah daerah digolongkan dalam entitas pelaporan dimana setiap kegiatan pemerintahan yang dilakukan dapat dituangkan dalam laporan pertanggungjawaban selama periode jabatannya. Salah satu laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah ialah laporan keuangan daerah. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Bagi pihak internal pemerintah daerah laporan keuangan digunakan sebagai alat untuk penilaian kinerja sedangkan untuk pihak eksternal laporan keuangan pemerintah daerah akan digunakan seperti dasar

pertimbangan untuk mengambil keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Laporan keuangan pemerintah terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA);
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL);
3. Neraca;
4. Laporan Operasional (LO);
5. Laporan Arus Kas (LAK);
6. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE);
7. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Oleh karena itu laporan keuangan mengambil keputusan tentang pencapaian kinerja program dan kegiatan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja dan realisasi penyerapan pembiayaan. Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku pada saat ini di Indonesia, masalah pengelolaan keuangan daerah telah menjadi perhatian umum bagi para pengambil keputusan dalam pemerintah baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah. Di era reformasi ini, pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar untuk memperbaiki kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya mengakomodasi berbagai aspirasi yang berkembang di daerah dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan kualitas informasi laporan keuangan pemerintah dan untuk menghasilkan pengukuran kinerja yang lebih baik, serta memfasilitasi manajemen keuangan atau aset yang lebih transparan dan akuntabel, maka perlu adanya penerapan akuntansi berbasis akrual. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Keuangan Negara dan pelaksanaan praktik-praktik akuntansi yang sehat (*best practices*) maka dipandang perlu untuk menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang menggunakan basis akrual. Pemerintah menetapkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan sebagai pengganti PP No. 24 Tahun 2005.

Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010, setiap unit pelaporan pada instansi pemerintah wajib menyajikan laporan operasional sebagai bagian dari laporan keuangan pemerintah. Laporan operasional menyediakan informasi mengenai

seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan yang tercerminkan dalam pendapatan-LO, beban, dan surplus/defisit operasional dari suatu entitas pelaporan yang penyajiannya disandingkan dengan periode sebelumnya (PSAP No. 12 Tahun 2010 Paragraf 5).

Walaupun instansi pemerintah tidak berpotensi menghasilkan laba, tetapi instansi pemerintah harus menyajikan informasi mengenai kegiatan dalam pemerintahan serta perkembangan dari kegiatan pemerintahan tersebut yang dituangkan dalam laporan operasional. Laporan operasional disusun untuk melengkapi pelaporan dari siklus akuntansi berbasis akrual (*full accrual accounting cycle*) sehingga penyusunan Laporan operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Neraca mempunyai keterkaitan antar laporannya (PSAP No. 12 Tahun 2010 Paragraf 17). Laporan Operasional menyediakan informasi mengenai besarnya beban yang harus ditanggung oleh pemerintah untuk menjalankan pelayanan, operasi keuangan secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas, untuk memprediksi pendapatan LO yang akan diterima, serta mengenai penurunan ekuitas (bila defisit operasional), dan peningkatan ekuitas (bila surplus operasional).

Pencatatan dan pengakuan kinerja pemerintah dalam Laporan operasional dilaksanakan dengan basis akrual (*full accrual*) sehingga dapat menyajikan data yang lebih akuntabel sesuai kondisi yang sebenarnya. Namun, hal ini merupakan hal yang baru dalam penyelenggaraan akuntabilitas publik di negara ini, sehingga masih ditemui berbagai kendala dalam pelaksanaan penyusunan laporan operasional sebagai dasar laporan siklus akuntansi berbasis akrual (*full accrual accounting cycle*).

Provinsi Bengkulu merupakan salah satu provinsi yang ada di Indonesia. Ibukota Provinsi Bengkulu adalah Kota Bengkulu. Provinsi ini terletak di bagian Barat Daya Pulau Sumatera, yang berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan dan Lampung. Provinsi Bengkulu terdiri dari 10 Kabupaten/Kota, yaitu Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Bengkulu Tengah, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Kaur, Kabupaten Kepahiang, Kabupaten

Lebong, Kabupaten Muko-Muko, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Seluma dan Kota Bengkulu.

Tahun 2020, Kota Bengkulu menerima penghargaan *Innovative Government Award* (IGA) sebagai Kota Sangat Inovatif. Yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP). *Innovative Government Award* (IGA) ini ialah kegiatan penilaian dan penghargaan tahunan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah atas keberhasilannya dalam melakukan inovasi daerah di bidang peningkatan layanan publik, tata kelola pemerintahan dan pembangunan di daerah. Provinsi Bengkulu secara berturut-turut meraih penghargaan *Platinum Indonesia's Attractiveness Award* (IAA) kategori potensial infrastruktur pada tahun 2018 dan kategori pelayanan publik pada tahun 2019. Hal tersebut menjadi motivasi untuk meningkatkan dan memaksimalkan kinerja pemerintah daerah. (Bengkuluprov.go.id)

Di sisi lain pada tahun 2017, pembangunan di jalan Provinsi Bengkulu mengalami berbagai kendala. Provinsi Bengkulu memfokuskan pada pembangunan infrastruktur jalan di Bengkulu. Kondisi jalan yang terdapat di 10 kabupaten/kota di Bengkulu dianggap tidak memadai karena terdapat banyak kerusakan dan lubang. Rencana pembangunan tersebut terhambat dikarenakan APBD yang dimiliki Provinsi Bengkulu sangat terbatas. Tidak ada alokasi dana DAK lain dari pusat untuk pembangunan di tahun 2017. Maka di tahun 2017, Gubernur harus menggunakan alokasi anggaran di bidang lain untuk membangun infrastruktur. Minimnya anggaran tersebut membuat Provinsi Bengkulu tertinggal dibandingkan provinsi lainnya di Sumatera. (Republika.co.id)

Kota Bengkulu termasuk sebagai daerah dengan jumlah alokasi belanja pegawai tertinggi se-Indonesia di tahun 2018. Angkanya mencapai 55,8 persen. Jumlah tersebut dari APBD tahun 2018 yang mencapai Rp 1,1 triliun. Menteri Keuangan Sri Mulyani, mengatakan belanja pegawai hingga setengah dari APBD itu tidak memberi manfaat langsung kepada masyarakat. Akibatnya, pemerintah daerah makin tergantung pada transfer dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta pemerintah daerah akan kesulitan mengalokasikan anggaran untuk belanja modal ketika porsi belanja pegawai sedemikian besar. Selain

persoalan alokasi, permasalahan lain seperti pemakaian anggaran, sejumlah daerah memiliki syarat defisit minimal. Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 117/PMK.07/2017, pemerintah daerah hanya boleh defisit 5 persen. Namun, faktanya pada APBD 2018, alokasi yang ditetapkan sejumlah provinsi justru membuat syarat defisit maksimal terlewati seperti Provinsi Bengkulu yang mencatat defisit hingga 14,38 persen dari APBD. Defisit berarti penerimaan lebih kecil dari pengeluaran. (Lokadata.id)

Permasalahan tersebut merupakan gambaran atas kinerja yang ada pada pemerintah daerah Provinsi Bengkulu. Dengan dilakukannya evaluasi, permasalahan tersebut dapat diminimalisir sehingga pada periode selanjutnya, kesalahan atau kendala tersebut tidak terulang kembali. Terkait dengan evaluasi pengelolaan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), perlu ditetapkan standar atau acuan kapan suatu daerah dikatakan mandiri, efektif, efisien, dan akuntabel. Untuk itu diperlukan suatu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya. Kinerja dapat dikatakan sebagai prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi pada periode tertentu. Jika kinerja suatu organisasi dapat berjalan dengan baik, maka tujuan yang ingin dicapai akan terealisasi sesuai yang diharapkan.

Pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), terdapat opini Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) yang diberikan ketika laporan tersebut telah diperiksa oleh BPK. Opini yang diberikan BPK ialah berupa pendapat atas LKPD yang dilaporkan pemerintah daerah selama satu tahun. Opini ini dapat berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Apabila laporan keuangan pemerintah daerah telah memperoleh predikat Wajar Tanpa Pengecualian, maka para pengguna laporan tidak perlu ragu-ragu lagi untuk menjadikan laporan tersebut sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Pengguna laporan dapat melakukan analisis laporan keuangan dan menginterpretasikan angka-angka yang ada dalam laporan tersebut.

Pada tahun 2016 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) temukan kelemahan dalam laporan keuangan negara, di antaranya penyajian dan pengungkapan

pendapatan Laporan operasional (LO) dan beban, karena terdapat transaksi atau peristiwa yang belum ditetapkan kriterianya. (Republika.co.id) Kemudian di tahun 2018, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tetapi auditor negara ini masih menemukan beberapa masalah dalam laporan keuangannya terkait Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Kabupaten Bengkulu Selatan dan Kabupaten Seluma selama lima tahun berturut-turut mendapat predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP), sedangkan untuk Kabupaten Lebong berhasil mempertahankan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama empat tahun berturut-turut yaitu pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2019. Untuk Kota Bengkulu, mengalami peningkatan pada tahun 2018, yang sebelumnya mendapat predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP), menjadi Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan bertahan hingga tahun 2019. Perkembangan ini akan menjadi tolak ukur atas keberhasilan yang diperoleh Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu.

Selama kurun waktu tiga tahun terakhir jika dilihat dari laporan operasional pendapatan kabupaten/kota di Provinsi Bengkulu mengalami fluktuasi. Untuk tahun 2018 pendapatan daerah mengalami penurunan dibanding taun 2017 dengan persentase rata-rata penurunan 1,96%. Sedangkan tahun 2019, pendapatan daerah mengalami kenaikan dengan rata-rata persentase 10,31% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk beban pada laporan operasional mengalami kenaikan setiap tahunnya. Tahun 2018 terjadi kenaikan sebesar 1,34% dibanding tahun 2017 sedangkan tahun 2019 rata-rata kenaikan sebesar 4,81% dari tahun sebelumnya.

Untuk melihat secara lebih detail dan rinci akan keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu, maka diperlukan sebuah analisis yang dapat melihat kenaikan-kenaikan pada komponen di laporan keuangan. Dengan dilakukannya analisis *comparative* maka akan terlihat jelas kenaikan atau penurunan yang terjadi setiap tahunnya dalam komponen pendapatan dan beban secara satu persatu. Selain itu untuk melihat seberapa proporsi masing-masing komponen dapat dilakukan analisis *common size*. Dengan terlihatnya besar proporsi setiap komponen, dapat

terlihat pula komponen apa saja yang menjadi penyumbang terbesar dan dapat menilai proporsi komponen tersebut dengan kenaikan yang terjadi.

Karena fungsi utama dari laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan akan digunakan untuk pengambilan keputusan, maka perlu dilakukan analisis laporan keuangan. Menurut Mahmudi (2019:10), “Analisis laporan keuangan dimaksudkan untuk membantu bagaimana cara memahami laporan keuangan, bagaimana menafsirkan angka-angka dalam laporan keuangan, bagaimana mengevaluasi laporan keuangan, dan bagaimana menggunakan informasi keuangan untuk pengambilan keputusan.” Dengan analisis laporan keuangan akan menunjukkan kinerja keuangan tentang bagaimana kondisi keuangan pemerintah serta kemampuan pemerintah dalam memperoleh dan menggunakan dana untuk pembangunan negara. Oleh karena itu kinerja pemerintah perlu dilakukan untuk mengukur sejauh mana kemajuan dicapai oleh pemerintah dalam menjalankan tugasnya (*progress report*).

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu bila diukur dengan menggunakan analisis perbandingan laporan keuangan (*comparative*)?
2. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu bila diukur dengan menggunakan analisis persentase per komponen (*common size*)?
3. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu bila diukur dengan menggunakan analisis rasio pertumbuhan dan rasio efisiensi?

### **1.3 Batasan Masalah**

Guna terfokusnya penelitian dalam pembahasan ini, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasannya. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini menganalisis kinerja keuangan daerah dengan analisis perbandingan laporan keuangan (*comparative*), analisis persentase per komponen (*common size*), dan analisis rasio keuangan berupa rasio pertumbuhan dan rasio efisiensi pada tahun 2017 sampai dengan 2019.
2. Penelitian ini menggunakan data Laporan Operasional (LO) pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu periode tahun 2017 sampai dengan tahun 2019.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu dengan menggunakan analisis perbandingan laporan keuangan (*comparative*).
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu dengan menggunakan analisis persentase per komponen (*common size*).
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu dengan menggunakan analisis rasio pertumbuhan dan rasio efisiensi.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak tertentu. Manfaat tersebut antara lain:

1. Bagi Pemerintah Provinsi Bengkulu dapat dijadikan masukan dan informasi mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah terutama tentang potensi yang ada di Provinsi Bengkulu untuk dikembangkan dengan baik.



2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi instansi pemerintah sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan guna meningkatkan kinerja keuangan daerah serta guna mempertanggungjawabkan dana publik yang telah dipercayakan kepadanya untuk dikelola dengan baik.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik khususnya analisis laporan keuangan pemerintah daerah dan juga dapat memberikan masukan kepada peneliti berikutnya.