

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Akuntansi keuangan (pemerintah) Daerah di Indonesia merupakan salah satu bidang dalam akuntansi sector public yang mendapatkan perhatian besar dari berbagai pihak semenjak pergantian pemerintah dari orde baru kepada orde reformasi pada tahun 1998. Reformasi keuangan daerah ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian telah mengalami beberapa kali perubahan hingga dikeluarkannya Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Undang-Undang RI No. 23 tahun 2014 berisi tentang pelaksanaan Otonomi Daerah. Menurut Undang- Undang No. 23 tahun 2014, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Melalui pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, daerah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri serta mengelola potensi sumber daya yang dimilikinya dalam rangka pemberian layanan public yang lebih dekat dan optimal bagi masyarakat di daerahnya secara mandiri (tidak bergantung pada pemerintah pusat). Otonomi daerah juga memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi di daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan ditunjukkan dengan kinerja keuangan yang baik pula (Sularso dan Restianto, 2011:114). “Adapun, salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya” (Halim, 2002:126). “Analisis rasio keuangan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang dituangkan dalam APBD”

(Halim, 2002:136). “Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih besar. Oleh karena itu perhatian terhadap manajemen pendapatan dan analisis pendapatan daerah menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah” (Mahmudi, 2010:136).

Salah satu indikasi untuk melihat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah pusat adalah kasus kecilnya PAD yang diperoleh suatu pemerintahan daerah. Semakin besar Sumbangan PAD pada APBD maka semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat. Hal ini melihat dirasioikan tingkat persentase antara PAD dengan total Pendapatan didalam APBD suatu daerah. Semakin tinggi rasionya maka semakin besar peranan PAD tersebut terhadap total pendapatan APBD.

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi yang potensial dalam kekayaan sumber daya alam seperti gas bumi, batu bara, dan minyak bumi serta sector pariwisata dan pertanian sehingga banyak menarik minat investor untuk berinvestasi di provinsi sumatera selatan. Hal ini dapat menambah PAD dari suatu daerah yang terdapat sumber daya alam tersebut. Provinsi Sumatera Selatan terdiri dari 4 kota dan 12 kabupaten. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis menganalisis data PAD sebagai berikut:

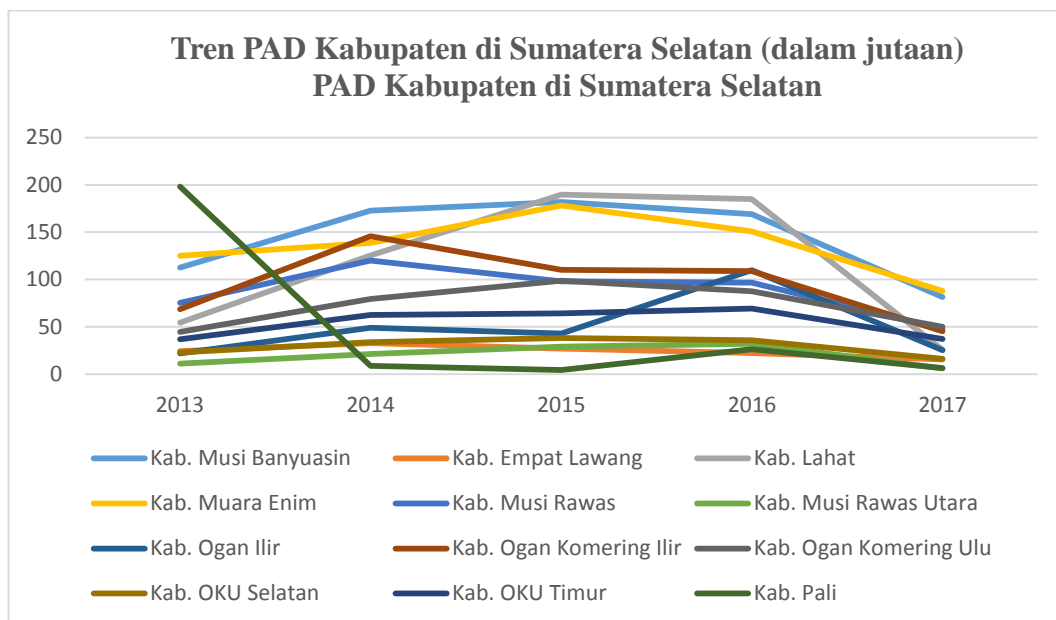
**Tabel 1.1**  
**Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Selatan Periode 5 Tahun**  
**(dalam jutaan)**

| Keterangan                 | Tahun            |                  |                    |                    |                  | Rata-Rata        |
|----------------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|
|                            | 2013             | 2014             | 2015               | 2016               | 2017             |                  |
| Kab. Musi Banyuasin        | Rp112,649        | Rp172,925        | Rp181,795          | Rp169,012          | Rp81,444         | Rp143,565        |
| Kab. Empat Lawang          | Rp24,230         | Rp32,656         | Rp27,118           | Rp22,384           | Rp15,436         | Rp24,365         |
| Kab. Lahat                 | Rp54,454         | Rp125,319        | Rp189,585          | Rp184,973          | Rp25,505         | Rp115,967        |
| Kab. Muara Enim            | Rp125,111        | Rp138,706        | Rp178,245          | Rp150,913          | Rp87,980         | Rp136,191        |
| Kab. Musi Rawas            | Rp75,367         | Rp120,153        | Rp97,998           | Rp96,744           | Rp47,472         | Rp87,547         |
| Kab. Musi Rawas Utara      | Rp11             | Rp21,350         | Rp29,172           | Rp32,175           | Rp6,126          | Rp17,767         |
| Kab. Ogan Ilir             | Rp22,080         | Rp49,061         | Rp42,843           | Rp109,763          | Rp25,392         | Rp49,828         |
| Kab. Ogan Komering Ilir    | Rp68,701         | Rp145,591        | Rp110,225          | Rp108,992          | Rp45,238         | Rp95,749         |
| Kab. Ogan Komering Ulu     | Rp44,680         | Rp79,344         | Rp98,756           | Rp87,579           | Rp50,117         | Rp72,095         |
| Kab. OKU Selatan           | Rp22,897         | Rp33,663         | Rp38,197           | Rp35,697           | Rp16,264         | Rp29,344         |
| Kab. OKU Timur             | Rp36,918         | Rp62,418         | Rp64,281           | Rp69,357           | Rp37,225         | Rp54,040         |
| Kab. Pali                  | Rp198            | Rp8,903          | Rp4,237            | Rp26,350           | Rp6,519          | Rp9,241          |
| <b>Total Keseluruhan</b>   | <b>Rp587,296</b> | <b>Rp990,089</b> | <b>Rp1,062,452</b> | <b>Rp1,093,939</b> | <b>Rp444,718</b> | <b>Rp835,699</b> |
| <b>Rata-Rata Per Tahun</b> | <b>Rp48,941</b>  | <b>Rp82,507</b>  | <b>Rp88,538</b>    | <b>Rp91,162</b>    | <b>Rp37,060</b>  | <b>Rp69,642</b>  |

Sumber: [www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)

Berdasarkan tabel 1.1 di atas memperlihatkan bahwa rata-rata PAD Kabupaten tertinggi dari 5 tahun terakhir adalah Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Lahat, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Kabupaten Musi Rawas, Kabupaten yang mendapatkan PAD terendah adalah Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kabupaten Oku Timur, Kabupaten Ogan Ilir, Kabupaten OKU Selatan, Kabupaten, Kabupaten Empat Lawang, Kabupaten Musi Rawas Utara, Kabupaten Penungkal Abab Lematang (PALI).

Dengan data tersebut maka penulis memberikan gambaran trend Pendapatan Asli Daerah seluruh kabupaten di provinsi Sumatera Selatan sebagai berikut:



*Sumber: Data diolah*

Grafik 1.1

#### Grafik PAD Kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan

Berdasarkan grafik 1.1 di atas dapat dilihat bahwa kabupaten di provinsi Sumatera Selatan yang Pendapatan Asli Daerah rata-rata 5 tahun terendah dibawah nilai rata-rata Rp.69.642.000.000 yaitu Kabupaten Empat Lawang dengan nilai rata-rata Rp.24.365.000.00, Kabupaten Musi Rawas Utara dengan nilai rata-rata Rp.17.767.000.000, Kabupaten Ogan Ilir dengan nilai rata-rata Rp.49.828.000.000, Kabupaten Oku Selatan dengan nilai rata-rata Rp 29.344.000.000, Kabupaten Oku Timur dengan nilai rata-rata Rp. 54.040.000.000, Kabupaten Penungkal Abab Lematang Ilir (PALI) dengan nilai rata-rata Rp.9.241.000.000. Adapun Kabupaten yang memiliki Pendapatan Asli Daerah tertinggi di atas rata-rata Rp.69.642.000.000 yaitu Kabupaten Musi Banyuasin dengan nilai rata-rata Rp.143.565.000.000, Kabupaten Kabupaten Lahat dengan nilai rata-rata Rp.115.967.000.000, Kabupaten Muara Enim dengan nilai rata-rata Rp.136.191.000.000, Kabupaten Musi Rawas dengan nilai rata-rata Rp.87.547.000.000, Kabupaten Ogan Komering Ilir dengan nilai rata-rata Rp. 95.749.000.000, Kabupaten Ogan Komering Ulu Rp.72.095.000.000. Adapun

Kabupaten yang mendapatkan Pendapatan Asli Daerah tertinggi diatas rata-rata Rp.69.642.000.000 yaitu kabupaten Musi Banyuasin dengan nilai rata-rata Rp.143.565.000.000 mengalami trend kenaikan yang cukup signifikan dalam 3 tahun terakhir antara tahun 2013-2015, akan tetapi 2 tahun terakhir mengalami penurunan, Kabupaten Lahat dengan nilai rata-rata Rp.115.967.000.000 mengalami kenaikan yang cukup signifikan, Kabupaten Muara Enim dengan nilai rata-rata Rp.136.191.000.000 mengalami kenaikan yang signifikan selama 3 tahun 2013-2015 akan tetapi mengalami penurunan 2 tahun terakhir, Kabupaten Musi Rawas dengan nilai rata-rata Rp.87.547.000.000 mengalami fluktuatif 5 tahun terakhir, Kabupaten Ogan Komering Ilir dengan nilai rata-rata Rp.95.749.000.000 mengalami trend kenaikan yang signifikan selama 3 tahun akan tetapi mengalami penurunan di 2 tahun terakhir, dan Kabupaten Ogan Komering Ulu dengan nilai rata-rata Rp.72.095.000.000 mengalami fluktuatif 5 tahun terakhir.

Sehubungan dengan pernyataan di atas, maka pengukuran kinerja keuangan penting dilakukan untuk dapat menilai pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang tertuang dalam laporan keuangan. Bentuk penilaian kinerja tersebut antara lain, berupa rasio keuangan yang berasal dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Rasio Keuangan dapat mengukur efektivitas, efisiensi dan ekonomis serta mengukur sejauh mana kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan pendapatannya serta pertumbuhan pendapatan dan pengeluaran.

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan yang terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan. Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan dan hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:

1. Akuntabilitas
2. Manajemen
3. Transparansi
4. Keseimbangan antar generasi
5. Evaluasi kinerja

Komitmen Pemerintahan dalam upaya mewujudkan laporan keuangan Pemerintah yang memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi, adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2005, tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP yang pertama masih menggunakan basis kas modifikasi belum berbasis akrual, karena menjadi masa transisi dari single entry menuju double entri. Berdasarkan PP 24 tahun 2005 tersebut, Pemerintah Daerah masih diperkenankan untuk menggunakan basis kas modifikasi hingga lima tahun kedepan. Sehingga sesuai amanat PP tersebut diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 tahun 2010, tentang SAP. Melalui SAP terbaru tersebut pemda mulai tahun 2011 diwajibkan menggunakan basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan daerah. Adanya SAP menjadi era baru bagi perkembangan akuntansi sector publik khususnya akuntansi pemerintahan di Indonesia. Untuk menilai kinerja Pemda dalam mengelola keuangan daerahnya, antara lain adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan Pemda. Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya dipergunakan sebagai tolak ukur dalam menilai (Abdul Halim, 2007: 230)

1. Desentralisasi sejauh mana pemerintah dalam penyelenggaraan.
2. Kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
3. Ketergantungan keuangan daerah dalam membiayai pembangunan
4. Efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.

Penggunaan analisis rasio keuangan pada organisasi sector public, khususnya Pemda belum banyak dilakukan, tidak seperti untuk sector privat yang sudah sering dilakukan. Hal tersebut dikarenakan:

1. Keterbatasan penyajian laporan keuangan pada organisasi Pemda yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh organisasi yang bersifat privat.

2. Penilaian keberhasilan APBD sebagai penilaian pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan perubahan yang menjadi pada komposisi ataupun struktur APBD.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis mengambil judul **“Analisis Rasio Keuangan Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Di Kabupaten Muara Enim Tahun 2013-2017”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah yang dibahas adalah:

1. Bagaimana kinerja keuangan Kabupaten Muara Enim pada tahun 2013-2017 berdasarkan analisis rasio derajat desentralisasi?
2. Bagaimana kinerja keuangan Kabupaten Muara Enim pada tahun 2013-2017 berdasarkan analisis rasio Ketergantungan Keuangan Daerah?
3. Bagaimana kinerja keuangan Kabupaten Muara Enim pada tahun 2013-2017 berdasarkan analisis rasio Kemandirian Keuangan Daerah?
4. Bagaimana kinerja keuangan Kabupaten Muara Enim pada tahun 2013-2017 berdasarkan rasio Efektivitas?
5. Bagaimana kinerja keuangan Kabupaten Muara Enim pada tahun 2013-2017 berdasarkan rasio Efisiensi?

## **1.3 Batasan Masalah**

Agar dalam penulisan kripsi ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasannya sesuai dengan pembahasan tentang analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Muara Enim pada tahun 2013-2017 yang dilihat dari aspek rasio derajat desentralisasi, rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, rasio Kemandirian Keuangan Daerah, rasio Efektivitas dan rasio Efisiensi. Sehingga pembahasan dan evaluasi tidak menyimpang dan lebih terarah.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah, Kabupaten Muara Enim periode 2013-2017 yang dilihat dari aspek rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan rasio efisiensi.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah untuk memberikan informasi bahwa:

1. **Bagi Peneliti**

Dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya untuk mata kuliah analisis laporan keuangan pemerintah serta mampu menerapkan teori yang didapat selama kuliah dengan kenyataan yang ada di instansi

2. **Bagi Instansi**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi mengenai Kinerja Keuangan Daerah pemerintah daerah. Sehingga nantinya informasi yang diberikan dapat menjadi pedoman untuk merencanakan tindakan-tindakan yang akan dilakukan untuk memperbaiki kinerja di masa depan.

3. **Bagi Lembaga**

Sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa jurusan akuntansi yang berminat dengan penulisan di bidang akuntansi sektor publik.