

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Menurut pasal 1 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 Pemerintah daerah ialah seorang kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi suatu kewenangan daerah otonom. Fungsi Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah daerah yang dapat mengatur serta yang mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk mewujudkan *good governance* maka pengelolaan keuangan daerah perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa penyelenggaraan urusan pemerintah menjadi kewenangan daerah didanai atas beban anggaran pendapatan dan belanja. Pengelolaan keuangan daerah sama seperti halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota juga menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang akan dilaksanakan dalam satu tahun ke depan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa semua bentuk penerimaan dan pengeluaran keuangan daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran keuangan daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran keuangan yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD adalah rencana pelaksanaan keseluruhan pendapatan daerah dan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu.

Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan

ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Waktu pelaksanaan APBD sama seperti halnya dengan waktu pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu dimulai tanggal 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan dan pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah plafon belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran belanja harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya pendapatan dan pembiayaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang menyebabkan pengeluaran belanja pada APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedianya anggaran untuk membiayai pengeluaran belanja tersebut.

Kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya. Pengelolaan anggaran berdasarkan kinerja ini memberikan gambaran yang lebih khusus terkait dengan kemampuan suatu daerah untuk selalu menggali potensi daerah guna meningkatkan anggaran pendapatan, yang akan berdampak pada kemampuan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan daerah. Menurut Ronald dan Sarmiyatiningsih (2010): “kinerja keuangan merupakan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang dicapai sesuai dengan anggaran dengan kualitas dan

kuantitas yang terukur”. Kinerja keuangan Instansi Pemerintah dapat disebut juga sebagai hasil dari suatu sistem pengelolaan keuangan mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan - kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

Pengukuran Kinerja Keuangan sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Penggunaan analisis Kinerja Keuangan sebagai alat keuangan secara luas sudah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas. Maka itu perlu suatu perubahan yang mengacu pada penggunaan analisis kinerja keuangan dalam pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah. Dalam konteks kinerja pemerintahan di Indonesia, penyajian laporan keuangan merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban tertulis atas kinerja keuangan yang telah dicapai, sehingga dapat dijadikan dasar untuk mengukur kinerja pemerintah. Salah satu komponen laporan keuangan yang dipublikasikan adalah laporan realisasi anggaran (LRA). Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang dipublikasikan pemerintah daerah memberikan informasi yang sangat bermanfaat untuk menilai kinerja keuangan daerah. Jika dibandingkan dengan neraca LRA menduduki prioritas yang lebih penting, dan LRA ini merupakan jenis laporan keuangan daerah yang dahulu dihasilkan sebelum membuat laporan neraca dan laporan arus kas. Anggaran dalam pemerintahan merupakan tulang punggung (*backbone*) penyelenggaraan pemerintahan. Anggaran memiliki peran penting sebagai alat stabilisasi, distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja. Oleh karena itu LRA menjadi salah satu laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang utama. LRA disajikan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun. Penyajian LRA harus disajikan tepat waktu, yaitu selambat-lambatnya enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Tujuan adanya LRA (PP No.71 Tahun 2010) antara lain: (1) menetapkan dasardasar penyajian laporan realisasi anggaran untuk pemerintah dalam rangka memenuhi

tujuan akuntabilitas sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, (2) memberikan informasi realisasi dan anggaran entitas pelaporan. Perbandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan definisi ukuran dan indikator kinerja seperti diuraikan di atas, LRA sebagai alat ukur finansial dinilai mampu menggambarkan pencapaian kinerja pemerintah daerah. Salah satu komponen yang merupakan indikator penting dalam penilaian kinerja berdasarkan LRA adalah komponen belanja daerah. Belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran merupakan komponen penting yang mengundang perhatian publik. Hal itu disebabkan karena masyarakat sebagai pemberi dana publik (*publik fund*) melalui pajak daerah yang mereka bayarkan berkepentingan untuk mengetahui apakah dana tersebut telah digunakan dengan semestinya, efisien, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik. Belanja daerah tersebut juga mencerminkan kebijakan menghasilkan pendapatan merupakan suatu hal yang lebih sulit dibandingkan membelanjakan. Kaeran sifat belanja yang relatif mudah dilakukan dan rentan akan terjadinya inefisiensi dan kebocoran, maka perencanaan, pengendalian dan pengawasan terhadap belanja sangat penting dilakukan.

Pada PP No.08 Tahun 2006 tentang pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah disebutkan pada bagian penjelasan khususnya mengenai catatan atas laporan keuangan (CaLK) bahwa perlu dilakukan perhitungan dan perbandingan antar selisih realisasi dan anggaran kemudian disajikan dalam bentuk presentase dan penjelasannya. Maka perhitungan tersebut dikategorikan sebagai analisis varians, untuk mengetahui kecenderungan baik berupa kenaikan atau penurunan kinerja dalam kurun waktu tertentu maka ini disebut dengan analisis pertumbuhan, Analisis rasio keuangan ialah suatu alat analisa yang digunakan untuk menilai kinerja keuangan berdasarkan data perbandingan keuangan pada suatu periode.

Menurut berita online pada Selasa, 9 Febuari 2016 membahas tentang adanya pemborosan anggaran yang masih terjadi, pemborosan terlihat mulai pada masa awal ketika APBN 2015 dimulai, belanja 2015 yang boros juga diketahui

setelah beberapa kementerian menemukan beberapa belanja yang tidak efisien. Meski kualitas anggaran pendapatan dan belanja negara membaik, masih ditemukan pemborosan dalam pembelanjaan kementerian. Menteri Keuangan Bambang PS Brodjonegoro menyatakan "Masih banyak pemborosan anggaran di sejumlah kementerian dan lembaga daerah." (*Kompas.com*). Lalu pada Rabu, 27 November 2017 menyatakan bahwa Kementerian Keuangan menyatakan pemerintah daerah tidak mengelola keuangan dengan efektif dan efisien, padahal kucuran dana untuk daerah terus meningkat dari tahun ke tahun. Menurut Boediarso "kenaikan dari belanja dalam APBD dan transfer tidak diikuti dengan pengelolaan anggaran yang efektif dan efisien" (*Tempo.com*). Kemudian pada 8 Januari 2018 menjelaskan bahwa Kementerian Keuangan menilai pengelolaan anggaran pemerintah daerah perlu diperbaiki karena masih banyak kekurangan, terutama pemanfaatan anggaran pendapatan belanja daerah yang masih timpang antara porsi belanja pegawai mencapai 36,8 persen dengan belanja modal yang hanya 20 persen (*Kompasiana.com*).

Penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu yang menggunakan teknik analisis rasio keuangan seperti yang dilakukan Joko Pramono (2014), Fransiskus (2016), Bahrin Assidiq (2016), Elizar Sinambela (2016), Sakina Nusafira (2018), dan Warti Ratnasari (2019). Kemudian penelitian terdahulu yang menggunakan teknik varians dan pertumbuhan belanja daerah dilakukan oleh Christian (2013), dan Andy (2016). Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan teknik analisis varians, analisis pertumbuhan, dan rasio keuangan atas Belanja LRA dan menuangkannya dalam skripsi yang berjudul "**Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Belanja Di Provinsi Indonesia Tahun 2014-2018**".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana varians anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2014-2018?
2. Bagaimana pertumbuhan anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2014-2018?
3. Bagaimana rasio keuangan atas anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2014-2018?

1.3 Ruang Lingkup

Agar penelitian dan pembahasan skripsi ini lebih fokus dan tepat sasaran, penulis membatasi untuk melihat Kinerja Keuangan hanya pada Pemerintah Provinsi Indonesia selama tahun 2014-2018. Kinerja yang dibandingkan dilihat dari analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, dan rasio keuangan belanja yang meliputi, analisis rasio belanja operasi terhadap total belanja, analisis rasio belanja modal terhadap total belanja, dan analisis rasio efisiensi belanja.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

1.4.1 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui varians anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2014-2018.
2. Untuk mengetahui pertumbuhan anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2014-2018.
3. Untuk mengetahui rasio keuangan anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2014-2018.

1.4.2 Manfaat Penulisan

Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis maupun manfaat teoritis. Manfaat tersebut dapat diterima baik oleh semua orang,

mulai dari pembaca hingga pihak-pihak yang bersangkutan. Manfaat penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang didapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Sebagai bahan masuk kepada pihak-pihak yang terkait, khususnya Pemerintah Provinsi Indonesia dalam mempertanggungjawabkan dana publik yang telah dipercayakan kepadanya untuk dikelola dengan baik.

2. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang didapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan menambah wawasan penulis dan pembaca menganalisis kinerja keuangan pemerintah Provinsi.
- b. Dapat memberikan masukan kepada penulis lain yang akan melakukan penelitian sejenis dimasa yang akan datang.

