

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PINRANG**

**DANIATI**



**JURUSAN AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PINRANG**

sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh  
gelar Sarjana Ekonomi

disusun dan diajukan oleh

**DANIATI  
A31106020**



kepada

**JURUSAN AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PINRANG**

disusun dan diajukan oleh

**DANIATI  
A31106020**

telah diperiksa dan disetujui untuk diuji

Makassar, 31 Januari 2013

Pembimbing I

Pembimbing II

Drs. M. Ishak, Amsari, M.Si, Ak  
Nip 195511171987031001

Drs. M. Christian Mangiwa, M.Si, Ak  
Nip 195811101989701001

Ketua Jurusan Akuntansi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin

Dr. H. Abdul Hamid, Habbe, SE., M.Si.  
NIP 196305151992031003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Daniati  
NIM : A31106020  
Jurusan/program studi : Akuntansi

dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul

### **Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 31 Januari 2013

Yang membuat pernyataan,

Daniati

## PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang**”. Shalawat dan salam selalu tucurahkan kepada junjungan kita nabi besar Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat, dan para pengikutnya yang telah memberikan pedoman dan suri tauladan yang terbaik hingga akhir jaman.

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk melengkapi salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin Makassar. Dalam penulisan skripsi ini penulis mengakui masih terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Keadaan ini semata-mata karena keterbatasan kemampuan yang ada pada diri penulis, oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya membangun.

Dalam menyusun skripsi ini penulis mengalami banyak hambatan yang menimbulkan kesulitan, namun berkat bantuan, bimbingan, petunjuk, dan dukungan dari berbagai pihak, akhirnya penulisan skripsi ini dapat terselesaikan. Maka pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tulus dan tak terhingga kepada :

1. Allah SWT dan Rasulullah Muhammad SAW yang merupakan sumber dari segala ilmu pengetahuan dan hanya atas rahmat dan izin-Nya skripsi ini dapat terselesaikan.

2. Ucapan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda serta saudara-saudaraku yang senantiasa memberikan doa, nasehat, dukungan, dan semangat dalam penyelesaian skripsi ini.
3. Bapak Dr.H. Abdul Hamid Habbe, SE.M.Si. selaku Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak Drs. M. Ishak Amsari, M.Si.Ak. selaku dosen pembimbing I dan Bapak Drs. M. Christian Mangiwa, M.Si.Ak. yang telah sabar dan ikhlas memberikan bimbingan, pengarahan, serta saran dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu dosen beserta seluruh staf dan karyawan Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin.
6. Semua pihak yang tak sempat disebutkan satu per satu, yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa, sebagai manusia dengan kelebihan dan kekurangannya, masih banyak kekurangan dan kesalahan dalam penulisan skripsi ini. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat menjadi suatu karya yang berguna bagi kita semua.

Makassar, 31 Januari 2013

Peneliti

## ABSTRAK

### ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PINRANG

Daniati  
M. Ishak Amsari  
M. Christian Mangiwa

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang dalam tahun anggaran 2009-2011 serta untuk mengetahui rasio efektivitas dan efisiensi kinerja APBD Kabupaten Pinrang dalam tahun anggaran 2009-2011.

Data penelitian ini diperoleh dari observasi, interview dan dokumen-dokumen atau arsip pemerintah daerah Kabupaten Pinrang, dengan menggunakan analisis kemandirian keuangan daerah, analisis rasio efektivitas dan analisis rasio efisiensi. Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa hasil analisis mengenai rasio kemandirian ternyata rata-rata rasio keuangan sebesar 3,98%, dimana dalam tahun 2010 rasio kemandirian meningkat sedangkan tahun 2011 mengalami penurunan, sehingga rasio kemandirian daerah relatif masih kecil berarti tingkat ketergantungan pemerintah daerah masih relatif tinggi. Hasil analisis efisiensi dan efektivitas kinerja APBD dianggap masih kurang efisien dan efektif, alasannya karena rasio efisiensi dinilai kurang dari 100%.

**Kata kunci :** kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan rasio efisiensi

## ABSTRACT

### Analisis of Financial Performance of Pinrang Regency

Daniati  
M. Ishak Amsari  
M. Christian Mangiwa

This study aims to determine the level of independence of the Local Government Pinrang in fiscal year 2009-2011 and to determine the effectiveness and efficiency performance ratio Pinrang budget in fiscal year 2009-2011. The data were obtained from observations, interviews and documents or records Pinrang local government, using local financial independence analysis, ratio analysis, ratio analysis of effectiveness and efficiency. The results showed that while the results of the analysis of the self-sufficiency ratio turns out the average financial ratios of 3,98%, which in the year 2010 while the ratio increased independence in 2011 has decreased, so the ratio is still relatively small local independence means the level of dependency of local governments are still relatively high. The results of the analysis of the efficiency and effectiveness of budget performance were deemed to be less efficient and effective, the reason being assessed efficiency ratio is less than 100%.

**Keywords:** financial independence area, the ratio of effectiveness and efficiency ratio.

# DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
PRAKATA .....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	5
1.3. Tujuan Penelitian .....	5
1.4. Kegunaan Penelitian .....	6
1.5. Sistematika Penulisan.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	8
2.1. Tinjauan Teoritis .....	8
2.1.1. Definisi Laporan Keuangan Daerah.....	8
2.1.2. Pengertian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.....	10
2.1.3. Pengukuran Kinerja .....	14
2.1.4. Aspek Pengukuran Kinerja.....	15
2.1.5. Tujuan Pengukuran Kinerja .....	16
2.1.6. Jenis Rasio berdasarkan Data yang Bersumber dari APBD.....	17
2.1.7. Pengertian Otonomi Daerah.....	20
2.1.8. Keuangan Daerah dalam Masa Otonomi .....	21
2.1.9. Dasar Hukum Otonomi Daerah .....	26
2.1.10. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah .....	27
2.1.11. Tujuan Otonomi Daerah .....	29
2.1.12. Pemantapan Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	29
2.2. Tinjauan Empirik .....	31
2.3. Kerangka Pikir .....	33
BAB III METODE PENELITIAN .....	34
3.1. Jenis Penelitian .....	34
3.2. Daerah dan Waktu Penelitian .....	34
3.3. Metode Pengumpulan Data .....	34
3.4. Jenis dan Sumber Data .....	35
3.5. Metode Analisis .....	36
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	37
4.1. Hasil Penelitian .....	37

4.1.1. Sejarah Singkat Kabupaten Pinrang.....	37
4.1.2. Struktur Organisasi Kabupaten Pinrang .....	44
4.2. Hasil Analisis .....	59
4.2.1. Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah .....	59
4.2.2. Analisis Rasio Kemandirian tahun 2009 s/d tahun 2011..	59
4.2.3. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah	65
4.2.4. Rasio Pertumbuhan .....	68
4.3. Pembahasan .....	69
 BAB V PENUTUP.....	 73
5.1. Kesimpulan .....	73
5.2. Saran-Saran .....	73
 DAFTAR PUSTAKA .....	 75

## DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
4.1	Besarnya Anggaran Belanja Daerah Tahun 2009-2011 Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Pinrang .....	60
4.2	Besarnya Realisasi Belanja Daerah Tahun 2009-2011 Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Pinrang .....	61
4.3	Hasil Perhitungan Rasio Kemandirian Tahun 2009-2011 .....	65
4.4	Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Tahun Anggaran 2009 s/d 2011 .....	66
4.5	Hasil Perhitungan Rasio Efektivitas dan Efisiensi Tahun 2009 s/d Tahun 2011 .....	68
4.7	Hasil Keseluruhan Perhitungan Rasio Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang Tahun Anggaran 2009-2011 .....	70

## DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
2.1	Kerangka Pikir .....	33
4.1	Struktur Organisasi Pada Kantor Daerah Tingkat II Kabupaten Pinrang.....	58

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah. Kedua undang-undang ini mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 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 Nomor 33 Tahun 2004 sebagai revisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau orang tidak hanya berlaku pada lembaga atau orang yang berorientasi profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga atau organisasi non komersial. Hal ini dimaksudkan agar dapat diketahui sejauhmana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan menyampaikan laporan keuangan. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah dituntut menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien dan mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Tuntutan 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. 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, 2002:99).

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintahan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Dengan adanya analisis rasio keuangan terhadap APBD, maka semua pihak yang berkepentingan memiliki alat ukur untuk melihat beberapa aspek keuangan dalam APBD, aspek tersebut antara lain :

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerah.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan dan 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.

Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah. Untuk menilai kinerja digunakan ukuran penilaian yang didasarkan pada indikator sebagai berikut: *Input* (masukan) yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber seperti dana, sumber daya manusia, material, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. *Output* (keluaran) adalah tolak ukur kinerja berdasarkan produk (barang dan jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. *Outcome* (hasil) adalah tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat

dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan. *Benefit* (manfaat) adalah tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dari hasil. *Impact* (dampak) adalah tolak ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat (Fadilah dan Muhtar, 2004:32).

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.

Kabupaten Pinrang dengan Ibukota Pinrang adalah salah dari 24 kabupaten/kota yang ada di Propinsi Sulawesi Selatan yang memiliki potensi sumber daya yang besar, khususnya di bidang pertanian, perkebunan, dan perikanan. Meskipun memiliki potensi ekonomi yang besar, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan APBD selama ini belum sesuai dengan yang diharapkan. Misalnya tingkat kemandirian keuangan daerah yang hasil perhitungannya masih mengalami naik turun yang berarti tingkat kemandirian keuangan Kabupaten Pinrang belum stabil. Pada tahun 2010, tingkat rasio kemandirian keuangan Kabupaten Pinrang adalah 3,38% mengalami penurunan sebesar 1,53% dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2009 sebesar 4,91%. Hal ini disebabkan oleh adanya penurunan Pendapatan Asli Daerah yang juga menyebabkan total pendapatan daerah juga berkurang.

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 Pinrang 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 Pinrang sendiri.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti tertarik dalam memilih judul : “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang.”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Agar penelitian ini lebih terarah dan terfokus maka penulis kemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana kinerja keuangan daerah (tingkat kemandirian kinerja, efektivitas, dan efisiensi) Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang dalam tahun anggaran 2009-2011”.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tingkat kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang dalam tahun anggaran 2009-2011.
2. Untuk mengetahui rasio efektivitas dan efisiensi kinerja APBD Kabupaten Pinrang dalam tahun anggaran 2009-2011.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Sedangkan kegunaan penelitian adalah :

1. Sebagai masukan bagi instansi pemerintah daerah dalam hal pengukuran kinerja dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah khususnya dengan pendekatan kinerja keuangan.
2. Sebagai bahan informasi, perbandingan, dan bahan acuan bagi instansi pemerintah dalam rangka upaya peningkatan kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Pinrang.
3. Sebagai bahan kajian serta perbandingan untuk penelitian yang serupa di masa yang akan datang.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari enam bab, setiap bab dapat dirinci ke dalam sub-sub bab yang relevan dengan pembahasan dengan urutan sebagai berikut:

Bab pertama : Pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua : Tinjauan pustaka yang berisikan tentang pengertian laporan keuangan, pengertian kinerja keuangan pemerintah daerah, pengukuran kinerja, aspek pengukuran kinerja, jenis rasio berdasarkan dari APBD, pengertian otonomi daerah, keuangan daerah dalam masa otonomi, dasar beban otonomi daerah, prinsip-prinsip otonomi daerah, tujuan otonomi daerah,

pemantapan pelaksanaan otonomi daerah, kerangka pikir.

Bab ketiga : Metode penelitian yang berisikan daerah dan waktu penelitian, metode pengumpulan data, jenis dan sumber data, metode analisis.

Bab keempat: Analisis dan pembahasan yang berisikan tentang Analisis Data, Penerimaan PAD dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pinrang dalam masa otonomi daerah Tahun 2009 – 2011, serta analisis perkiraan penerimaan Daerah di Kabupaten Pinrang dimasa yang akan datang.

Bab kelima : Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran saran.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Tinjauan Teoritis

##### 2.1.1 Laporan Keuangan Daerah

Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disertakan atau dilampirkan informasi tambahan mengenai kinerja instansi pemerintah, yakni prestasi yang berhasil dicapai oleh pengguna anggaran sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. Pengungkapan informasi tentang kinerja ini adalah relevan dengan perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang ditetapkan dengan mengidentifikasi secara jelas keluaran (*output*) dari setiap kegiatan dari hasil (*outcome*) dari setiap program (Darise, 2008 : 3).

Untuk memenuhi hal tersebut perlu disusun suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan sistem akuntansi pemerintahan. Ketentuan yang dicakup dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tersebut sekaligus menggantikan ketentuan yang termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

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 terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan

pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya.

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan bertujuan umum untuk memenuhi kebutuhan informasi dari semua kelompok pengguna. Dengan demikian laporan keuangan pemerintah tidak dirancang untuk memenuhi kebutuhan spesifik dari masing-masing pengguna.

Upaya nyata dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi di lingkungan pemerintah mengharuskan setiap pengelola keuangan negara untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dengan cakupan yang lebih luas dan tepat waktu. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 1 tentang Perbendaharaan menegaskan atas pelaksanaan APBD, kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang terdiri dari :

- 1) Laporan Realisasi Anggaran.
- 2) Neraca
- 3) Laporan Arus Kas
- 4) Catatan Atas Laporan Keuangan
- 5) Laporan Ikhtisar Realisasi Kinerja dan Laporan Keuangan BUMD yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, dan harus didukung oleh laporan setiap SKPD.

Untuk memenuhi amanat tersebut telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Peraturan tersebut menjabarkan lebih rinci komponen laporan keuangan yang wajib disusun dan disampaikan oleh setiap tingkat pengguna anggaran, pengelola perbendaharaan, serta pemerintah/pusat daerah. Selain itu, diatur pula hierarki kegiatan akuntansi mulai dari tingkat satuan kerja perangkat daerah sampai tersusunnya laporan keuangan pemerintah pusat/daerah.

### **2.1.2 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban

keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Dalam instansi pemerintahan pengukuran kinerja tidak dapat diukur dengan rasio-rasio yang biasa di dapatkan dari sebuah laporan keuangan dalam suatu perusahaan seperti, *Return Of Investment*. Hal ini disebabkan karena sebenarnya dalam kinerja pemerintah tidak ada "*Net Profit*". Kewajiban pemerintah untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok-kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah.

Pelaporan keuangan pemerintah pada umumnya hanya menekankan pada pertanggung jawaban apakah sumber yang diperoleh sudah digunakan sesuai dengan anggaran atau perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pelaporan keuangan yang ada hanya memaparkan informasi yang berkaitan dengan sumber pendapatan pemerintah, bagaimana penggunaannya dan posisi pemerintah saat itu.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (<http://www.feuhamka.com/artikel22.htm>). Menurut Bastian (2005 : 274) memaparkan pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan

penskema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi dalam periode tertentu.

Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam:

- 1) Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- 2) Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- 3) Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- 4) Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- 5) Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan swasta (Halim, 2002:127-130).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana

kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah:

- 1) DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) adalah badan yang memberikan otorisasi kepada pemerintah daerah untuk mengelola laporan keuangan daerah.
- 2) Badan eksekutif merupakan badan penyelenggara pemerintahan yang menerima otorisasi pengelolaan keuangan daerah dari DPRD, seperti Gubernur, Bupati, Walikota, serta pimpinan unit pemerintah daerah lainnya.
- 3) Badan pengawas keuangan Badan Pengawas Keuangan adalah badan yang melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Yang termasuk dalam badan ini adalah Inspektorat Jendral, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Badan Pemeriksa Keuangan.
- 4) Investor, kreditor dan donatur Badan atau organisasi baik pemerintah, lembaga keuangan, maupun lainnya baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi pemerintah daerah.
- 5) Analisis ekonomi dan pemerhati pemerintah daerah yaitu pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktivitas yang dilakukan

Pemerintah Daerah, seperti lembaga pendidikan, ilmuwan, peneliti dan lain-lain.

- 6) Rakyat. Rakyat disini adalah kelompok masyarakat yang menaruh perhatian kepada aktivitas pemerintah khususnya yang menerima pelayanan pemerintah daerah atau yang menerima produk dan jasa dari pemerintah daerah.
- 7) Pemerintah Pusat memerlukan laporan keuangan pemerintah daerah untuk menilai pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 2 PP No. 108/2000).

### **2.1.3 Pengukuran Kinerja**

Dalam mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut dapat dicatat dan diukur. Pengukuran ini tidak hanya dilakukan pada input (masukan) program, tetapi juga pada keluaran manfaat dari program tersebut.

Ukuran kinerja dan indikator kinerja merupakan dua istilah yang berbeda. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, sedangkan indikator kinerja mengacu pada penilaian secara tidak langsung, yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Pengukuran kinerja memberikan penetapan angka untuk pembandingan (LAN dan BPKP, 2005 :5).

Menurut Bastian (2005 : 275) dalam *Performance Measurement Guide* menyatakan bahwa :

“Pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (mission accomplishment) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses”.

Menurut Jamers B. Whitaker, 1993 dalam bukunya Bastian (2005 : 275), dalam *Government Performance and Result Act. A Mandate for strategic Planning and Performance Measurement*, yang menyatakan pengukuran kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

#### **2.1.4 Aspek Pengukuran Kinerja**

Sesuai dengan publikasi pengukuran kinerja instansi Pemerintah oleh LAN Jakarta (LAN dan BPKP, 2000 :7), maka pengukuran kinerja sangat terkait dengan aspek-aspek yang sebagai berikut :

- 1) Aspek finansial, terdiri atas belanja rutin dan belanja pembangunan dari setiap instansi pemerintah.
- 2) Aspek kepuasan pelanggan (*customers*), yaitu bagaimana instansi pemerintah merespon tuntutan masyarakat atas pelayanan yang berkualitas dengan memberikan pelayanan yang prima secara terus-menerus.
- 3) Aspek operasi bisnis internal, ditujukan untuk informasi bisnis internal guna memastikan bahwa kegiatan pemerintah sudah *inconcert* (seirama) dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi seperti yang tercantum dalam rencana strategis.
- 4) Aspek kepuasan pegawai dalam setiap organisasi, pegawai merupakan aset yang harus dikelola dengan baik, terutama dalam organisasi yang banyak melakukan inovasi dan peran strategis.
- 5) Aspek kepuasan komunitas dan stakeholders. Informasi dan pengukuran kinerja harus didesain untuk mengamodifikasi kepuasan dan para stakeholders.

- 6) Aspek waktu. Ukuran waktu merupakan variabel penting dalam desain pengukuran kinerja untuk kebutuhan perputaran informasi yang cepat untuk membantu pengambilan keputusan yang cepat dan tepat.

### **2.1.5 Tujuan Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja merupakan manajemen pencapaian kinerja. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Pengukuran kinerja merupakan alat manajemen untuk, Halim (2002 : 25) :

- 1) Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
- 2) Memastikan tercapainya skema yang disepakati.
- 3) Memonitor dan mengevaluasi kinerja dan membandingkannya dengan skema kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- 4) Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas kinerja yang dicapai setelah dibandingkan dengan indikator kinerja yang telah disepakati.
- 5) Menjadikan alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- 6) Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- 7) Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- 8) Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

- 9) Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
- 10) Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

### 2.1.6 Jenis Rasio berdasarkan data yang bersumber dari APBD

Beberapa jenis rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain:

#### 1) Kemandirian

Menurut Halim (2002:128) gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui beberapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya disamping mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan kabupaten lainnya dalam mencapai otonomi yang sesungguhnya. Upaya nyata didalam mengukur tingkat kemandirian yaitu dengan membandingkan besarnya realisasi PAD dengan total pendapatan daerah.

$$\text{Tingkat Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}}$$

Tingkat kemandirian menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi tingkat kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi pula. Secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, harus dilakukan dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan

dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaan. Ada empat macam pola yang memperkenalkan “hubungan situasional” yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang nomor 25 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah” (Halim, 2002:168-169), antara lain:

- a. Pola hubungan *instruktif*, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
- b. Pola hubungan *konsultatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- c. Pola hubungan *partisipatif*, peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
- d. Pola hubungan *delegatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Bertolak dari teori tersebut, karena adanya potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berbeda, akan terjadi pula perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian suatu daerah.

## **2) Rasio Efektivitas**

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan

dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. (Halim, 2002:129-130).

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah}}$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Namun demikian semakin tinggi rasio efektifitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

### **3) Rasio Efisiensi**

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien, apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisien berarti kinerja pemerintah semakin baik. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara secermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak.

Hal itu perlu dilakukan karena meskipun Pemerintah Daerah berhasil merealisasikan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}}$$

### 2.1.7 Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah menurut Widarta (2001:2) dijelaskan bahwa otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *Autos* dan *Nomos*. *Autos* berarti sendiri, dan *Nomos* berarti aturan. Otonomi bermakna kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri. Ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang No.32 tahun 2004 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonomi yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system negara Kesatuan republik Indonesia.

Menurut Wayang yang dikutip Syafrudin (1984:4), mengatakan bahwa otonomi daerah adalah kebebasan untuk memelihara dan menjalankan kepentingan khusus sdaerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan berpemerintahan sendiri. Sedangkan Syafrudin sendiri berpendapat bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atas kemandirian

adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintah daerah, juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah lokal atau daerah dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi dan keputusannya dikenal sebagai otonomi daerah. Dengan pemahaman ini, otonomi daerah merupakan inti dari desentralisasi. Jadi yang dimaksud otonomi daerah pada pokoknya selalu melihat otonomi itu sebagai hal, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **2.1.8 Keuangan Daerah Dalam Masa Otonomi**

Keuangan daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan kemasyarakatan di daerah, oleh karena itu keuangan daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Lahirnya otonomi daerah telah memberikan keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Sumber-sumber Penerimaan lainnya.

Untuk itu kebijaksanaan keuangan daerah diarahkan pada upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali

sumber-sumber pendapatan daerah bagi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan ini juga diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip, norma, asas dan standar akuntansi dalam penyusunan APBD agar mampu menjadi dasar bagi kegiatan pengelolaan, pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Tujuan keuangan daerah pada masa otonomi adalah menjamin tersedianya keuangan daerah guna pembiayaan pembangunan daerah, pengembangan pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi prinsip, norma, asas dan standar akuntansi serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah secara kreatif melalui penggalian potensi, intensifikasi dan ekstensifikasi. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai keuangan daerah adalah kemandirian keuangan daerah melalui upaya yang terencana, sistematis dan berkelanjutan, efektif dan efisien. Pada masa orde baru kemampuan daerah dalam menjalankan pemerintahannya didasarkan pada UU. No. 5 Tahun 1974 di samping mengatur pemerintahan daerah, Undang-undang tersebut juga menjelaskan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang dimilikinya pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan dimana menurut pasal 55, sumber pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari tiga komponen besar yaitu;

1. Pendapatan asli daerah yang meliputi:

- a. Hasil pajak daerah
- b. Hasil retribusi daerah

- c. Hasil perusahaan daerah (BUMD)
  - d. Lain-lain hasil usaha daerah yang sah
2. Pendapatan yang berasal dari pusat meliputi:
- a. Sumbangan dari pemerintah
  - b. Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Di samping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD).

Adapun pembiayaan pemerintah dalam hubungannya dengan pembiayaan pemerintah pusat diatur sebagai berikut:

- a. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.
- b. Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibayar dari dan atas beban APBD.
- c. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau

pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi Pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian bagi Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten atau Kodya disamping mendapat bantuan dari pemerintah pusat juga mendapat limpahan dari Pemda Tingkat I Propinsi. Meskipun bisa jadi limpahan, dana propinsi tersebut berasal dari pemerintah pusat lewat APBN.

Berbagai penelitian empiris yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah seperti tersebut diatas peranan dari pendapatan yang berasal dari pusat sangat dominan. Ketergantungan yang tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat tersebut tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang "Pokok-pokok Pemerintah di Daerah". Undang-undang tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik daripada desentralistik. Unsur sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekosentrasi.

Dalam implementasinya dekonsentrasi merupakan sarana bagi perangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek sentralisasi yang terselubung sehingga kemandirian daerah menjadi terhambat. Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi pemerintah mengeluarkan satu paket Undang-undang Otonomi Daerah, yaitu UU No. 22 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang "Pemerintah Daerah", dan dan UU No. 25

1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah”. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang- Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004, perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua undang-undang tersebut saling melengkapi. Dasar hukum dari sumber-sumber PAD masih mengacu pada UU No. 8 Tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”.

Sebenarnya undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan enam jenis pajak yang boleh dipungut oleh kabupaten atau kodya. Dalam sistem pemerintahan sentralistik UU tidak terlalu menjadi masalah, tetapi dalam sistem desentralisasi fiskal seperti dalam UU No. 25 Tahun 1999, Undang-Undang Tahun 1997 tersebut menjadi tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah ada kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal.

Oleh karena itu tanpa ada revisi terhadap undang-undang ini, peranan PAD di masa mendatang akan tetap menjadi marginal seperti masa orde baru mengingat pajak-pajak potensial bagi daerah

tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintah daerah tingkat II hanya memiliki enam sumber PAD dimana sebagian besar dari padanya dari pengalaman masa lalu sudah terbukti hanya memiliki peranan yang relatif kecil bagi kemandirian daerah (<http://www.ideasrespec.org>).

### **2.1.9 Dasar Hukum Otonomi Daerah**

Semakin kuatnya tuntutan desentralisasi, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah Untuk mencapai tujuan otonomi daerah, maka diperlukan prinsip-prinsip dalam pemberian otonomi daerah antara lain, pelaksanaan otonomi harus didasarkan pada otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab. Penjelasan umum Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 mengenai prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab, yaitu:

- a. Otonomi seluas-luasnya berarti daerah diberikan kewenangan mengurus pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi

- pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.
- b. Nyata berarti bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang nyata-nyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.
  - c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

#### **2.1.10 Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah**

Sedangkan prinsip-prinsip otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 adalah:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan “Peraturan Daerah Otonom”.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atau penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

### **2.1.11 Tujuan Otonomi Daerah**

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu:

- a. Tujuan politis bahwa pemerintah daerah akan berada pada posisi sebagai instrumen pendidikan politik ditingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi pemerintah daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah terjadinya bentuk pemisahan diri. Adanya institusi pemerintah daerah akan mengajarkan kepada masyarakat untuk menciptakan kesadaran membayar pajak dan sebaliknya juga memposisikan pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan pemakaian pajak rakyat.
- b. Tujuan administratif adalah mengisyaratkan pemerintah daerah untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

### **2.1.12 Pemantapan Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Secara kualitatif pelaksanaan otonomi daerah dan dampaknya tersebut dapat dirasakan sebagai berikut :

1. Perkembangan proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan semakin meningkat.
2. Peran serta aktif masyarakat dalam proses pemerintahan, baik dalam penentuan kebijakan, dan pelaksanaan maupun proses evaluasi dan pengawasan semakin meningkat.

3. Munculnya kreativitas dan inovasi daerah untuk mengembangkan pembangunan daerahnya.
4. Meningkatkan gairah birokrasi pemerintahan daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan serta terbukanya peluang karier yang lebih tinggi karena kompetisi profesional.
5. Meningkatkan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, baik yang dilakukan masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, dan terpercaya sangat didambakan oleh masyarakat.
6. Meningkatkan DPRD, sebagai wahana demokrasi dan penyalur aspirasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
7. Pemberian pelayanan umum kepada masyarakat secara bertahap semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan lebih baik.
8. Munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya.

Beberapa hal yang perlu mendapat prioritas dalam pemantapan otonomi daerah adalah hal-hal sebagai berikut:

1. Peningkatan kemitraan antar pemerintah kabupaten dan DPRD serta kinerja dan pelayanan aparatur pemerintah kabupaten.
2. Penataan kelembagaan dan sinkronisasi-harmonisasi antara peraturan pemerintah pusat dan daerah.
3. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

4. Peningkatan partisipasi masyarakat dan kemitraan sinergis pelaku pembangunan terkait.
5. Peningkatan koordinasi dengan pusat dan propinsi serta kerjasama antar daerah.

## **2.2 Tinjauan Empirik**

Penelitian dari Samrin Pakaja (2012) yang meneliti mengenai analisis kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Boalemo. Berdasarkan hasil analisis data, dapat digambarkan bahwa kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Boalemo masih menunjukkan rata-rata kinerja keuangan daerah yang masih belum stabil. Untuk rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Boalemo sampai dengan tahun anggaran 2010 persentase perhitungan rasio kemandirian keuangan daerah masih kurang stabil karena *trend*-nya masih mengalami naik turun terhadap hasil perhitungan persentasenya. Artinya adalah ketergantungan daerah masih sangat tinggi, terutama terhadap penerimaan dari bantuan pemerintah pusat berupa DAU/DAK. Berdasarkan hasil perhitungan untuk rasio efektifitas dan efisiensi pendapatan asli daerah, kemampuan penerimaan daerah Kabupaten Boalemo belum proporsional karena masih mengalami rasio yang naik turun.

Penelitian yang dilakukan Purwoko Adi Pitoyo (2006) mengenai analisa kinerja keuangan daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung). Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan

kesimpulan dari penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung belum sepenuhnya mempunyai kemandirian dalam membiayai sendiri kebutuhan daerah, seperti pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu apabila akan diperoleh suatu kemandirian keuangan daerah maka masih perlu banyak menggali potensi-potensi daerah yang bisa menjadi Sumber Pendapatan Daerah. Efektifitas pada Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung belum sepenuhnya dicapai karena realisasi dari Pendapatan Asli Daerah belum sesuai dengan target yang direncanakan. Perbandingan anggaran antara pendapatan dan belanja masih belum seimbang. Oleh karena itu Pemerintah daerah Kabupaten Temanggung perlu mengelola potensi dasar yang menjadi pokok dalam pembangunan daerah sehingga pelaksanaan pembangunan tidak dilaksanakan secara sepihak, jadi bisa diketahui hal-hal apa saja yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.

### 2.3 Kerangka Pikir

Adapun kerangka pikir yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini dapat dilihat melalui gambar dibawah ini :

Gambar 2.1 Kerangka Pikir

