

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah dewasa ini berkeinginan untuk memberikan pelayanan yang lebih berorientasi pada kepuasan serta kebutuhan dan keinginan rakyat mengenai kinerja Pemerintah daerah yang semakin besar dan kritis terutama semenjak reformasi. Pemerintah telah melahirkan ketetapan MPR yaitu TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan karena ketidakmerataan pembangunan yang berjalan menyebabkan ketimpangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Campur tangan pemerintah pusat juga menjadi alasan terhambatnya kreatifitas pemerintah daerah dalam mengelola potensi daerahnya masing-masing. Sehingga dengan adanya otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah lebih mampu dalam mengelola potensi daerahnya masing-masing.

Dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sehingga penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan kedua undang-undang tersebut. Kemudian UU No. 22 tahun 1999 diperbarui dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah munculah hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Maksudnya adalah subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Kedua undang-undang tersebut mengandung penekanan bahwa adanya proses yang lebih cepat untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, sehingga diharapkan masyarakat akan terlayani dengan baik oleh pemerintah. Selain itu menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan

otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan.

Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab merupakan pilar dari sistem otonomi di Indonesia. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya (Haryanto dkk, 2007: 18).

Setiap pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Apabila pemerintah telah mampu mengelola potensi daerah, baik potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya keuangan secara optimal maka pemerintah telah dianggap mampu untuk menjalankan kewajiban. Kinerja keuangan pemerintah juga daerah dapat dilihat dari keberhasilan pengelolaan potensi-potensi tersebut.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah menjadi tolok ukur pemerintah daerah dalam mengukur kemampuannya untuk membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Keberhasilan ini dilihat dari ketergantungan kepada pemerintah pusat lebih kecil dan lebih besarnya Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam periode waktu tertentu.

Pemerintah daerah dalam berupaya meningkatkan kinerja keuangannya menggunakan konsep *value for money* yang dimana mengandung pengertian konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu, ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Hal ini menjadi tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dengan baik.

Menurut UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Kabupaten merupakan pembagian wilayah administratif di Indonesia yang lebih kecil dari Provinsi dan dipimpin oleh seorang Bupati. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota. Kota adalah satuan administrasi negara otonom di bawah provinsi dan diatas kecamatan, selain kabupaten yang dipimpin oleh Walikota. Secara umum, baik kabupaten maupun kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukan bawahan dari provinsi, maka Bupati atau Wali Kota tidak bertanggung jawab kepada Gubernur.

Dilihat dari segi wilayah, pemerintah daerah kabupaten relatif lebih luas daripada wilayah kota. Sehingga, di wilayah kabupaten banyak terdapat desa tertinggal, dan untuk

menjangkau pemerataan pembangunan dibutuhkan anggaran yang lebih besar. Dari segi kependudukan, kepadatan penduduk di kabupaten lebih rendah daripada kota. Kepadatan penduduk sangat berpengaruh terhadap penyediaan lapangan kerja, pendidikan, kesehatan, dan penanggulangan masalah-masalah sosial.

Dilihat dari aspek mata pencaharian penduduk, penduduk kabupaten umumnya bergerak di bidang pertanian atau bersifat agraris, sementara penduduk perkotaan bergerak dalam bidang perdagangan dan jasa. Dalam pembuatan kebijakan pembangunan daerah, prioritas di pemerintah daerah kabupaten akan berbeda dengan pemerintah kota. Menurut Halim (2004: 190) rata-rata Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di kabupaten lebih rendah daripada PDRB di kota. PDRB adalah total nilai barang dan jasa yang diproduksi wilayah tertentu dalam kurun waktu tertentu. Hal ini berimplikasi pada Sumber Pendapatan Asli Daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan pandangan yang diungkapkan oleh Pamudji dan Kabo (1998) dalam Susantih dan Saftiana (2007), menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Sumber daya keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Musgrave dan Musgrave (1993) dalam Susantih dan Saftiana (2007) mengemukakan bahwa pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar. Tatanan dari pemerintah pusat yang mengarah pada diperluasnya otonomi daerah menuntut kemandirian daerah di dalam mengatur rumah tangganya sendiri.

Mardiasmo (2007) menyatakan bahwa pengukuran kinerja dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Mardiasmo (2007) juga menyatakan bahwa kinerja pemerintah daerah dapat diukur dengan menggunakan analisis rasio keuangan yang telah banyak digunakan untuk menilai kinerja lembaga yang bersifat *profit oriented* maupun lembaga yang bersifat *non profit oriented*. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selama ini disusun berdasarkan asas perimbangan *incremental budget* dimana masing-masing komponen pendapatan dan belanja besarnya dihitung dengan meningkatkan sejumlah proses tertentu dan mengabaikan rasio

keuangan dalam APBD.

Analisis rasio keuangan selanjutnya digunakan untuk:

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

Government Accounting Standard Board (GSAB) dalam *concept statements no. 2*, membagi pengukuran kinerja dalam tiga kategori indikator, yaitu: (1) indikator pengukuran *service efforts*; (2) indikator pengukuran *service accomplishment*; dan (3) indikator yang menghubungkan antara *efforts* dengan *accomplishment* diartikan sebagai prestasi dari program tertentu. Disampaikan juga penjelasan tertentu berkaitan dengan pelaporan kinerja. Pengukuran ini melaporkan jasa apa saja yang disediakan oleh pemerintah, apakah sudah memenuhi tujuan dan efek yang ditimbulkan terhadap penerima layanan tersebut (Hendriyadi, 2011).

Sedangkan evaluasi kinerja pemerintah daerah berfungsi untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan kinerja suatu organisasi. Dan memberikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Melalui evaluasi kinerja dapat diketahui bagaimana pencapaian hasil, kemajuan, dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan misi dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program atau kegiatan yang akan datang.

Parker (1996) dalam Suradjito (2000) menyebutkan terdapat lima manfaat dengan adanya pengukuran kinerja yaitu: (1) pengukuran kinerja mampu meningkatkan mutu pengambilan keputusan; (2) pengukuran kinerja mampu meningkatkan akuntabilitas internal; (3) pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas public; (4) pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan; (5) pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Dengan adanya pengukuran, analisis, dan evaluasi terhadap data yang berkaitan dengan kinerja, pemerintah dapat segera menentukan berbagai cara untuk mempertahankan atau

meningkatkan efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan dan sekaligus memberikan informasi obyektif kepada publik mengenai pencapaian hasil yang diperoleh.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah yang diungkapkan dalam skripsi yang berjudul : **Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Tangerang**

1.2 Identifikasi Masalah

Otonomi daerah dapat membuka jalan yang luas bagi pemerintah untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efisien, efektif, ekonomis, transparansi, akuntabilitas, dan berkeadilan agar dapat mendorong perekonomian daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan menunjukkan kinerja pemerintah yang baik pula.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD. Analisis rasio dilakukan untuk melihat adakah kecenderungan yang terjadi dengan cara membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode yang lain. Dapat juga membandingkan antara rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan pemerintah daerah yang lain.

Pemilihan pemerintah kabupaten dan pemerintah kota sebagai objek penelitian dikarenakan pertumbuhan ekonomi antara wilayah kabupaten dengan wilayah kota tidak merata. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah setiap wilayahpun berbeda-beda. Pemerintah daerah cenderung memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi kepada pemerintah pusat dalam membangun sarana dan prasarana.

1.3 Batasan Masalah

Pembatasan ruang lingkup penelitian dilakukan untuk mempermudah pemecahan masalah yaitu:

1. Laporan keuangan APBD yang diamati adalah Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota di Tangerang tahun 2014, 2015, dan 2016
2. Kinerja keuangan pemerintah dalam penelitian ini hanya diukur dengan menggunakan rasio keuangan daerah, yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan.
3. Daerah yang diamati adalah kota Tangerang.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis akan membahas beberapa permasalahan yang akan dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja keuangan pemerintah kota Tangerang dilihat dari rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasihan dan rasio pertumbuhan tahun 2014-2016?
2. Bagaimana rata-rata kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan pemerintah kota di tangerang tahun 2014-2016?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini antara lain :

1. Untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah kota di Tangerang berdasarkan rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasihan, dan rasio pertumbuhan dari tahun 2014-2016.
2. Untuk menganalisis rata-rata kinerja keuangan pemerintah kota Tangerang Tahun 2014-2016.

1.6 Manfaat Penelitian

Dari penelitian yang dilakukan, diharapkan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Penulis
Penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan pengalaman bagi penulis sehingga dapat menerapkan semua ilmu yang telah didapat selama kuliah.
2. Bagi Lembaga yang Terkait
Penelitian ini berguna untuk membantu lembaga yang terkait sebagai acuan dalam mengambil kebijakan dan sebagai dasar untuk memperbaiki hal dalam kinerja keuangan pemerintah.
3. Bagi Akademisi
Dapat dipergunakan sebagai bahan literature dan referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai metode bagaimana kinerja keuangan dalam pemerintahan daerah.
4. Bagi Peneliti Selanjutnya
Penelitian ini dapat menambahkan informasi tambahan mengenai metode dalam kinerja keuangan pemerintah kota dan kabupaten di Tangerang

5. Bagi Pembaca

Sebagai tambahan pengetahuan dan sebagai tambahan referensi atau acuan untuk penelitian yang akan dilakukan di masa yang akan datang dan Penelitian ini diharapkan mampu menjawab permasalahan yang ada dalam masyarakat khususnya yang berkaitan dengan kinerja dan akuntabilitas pemerintah dalam upaya pengalokasian dan pemerolehan sumber pendapatan daerah sehingga masyarakat mampu menilai dan menyikapi permasalahan daerah secara objektif.

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam Skripsi ini penulis membagi sistematika penulisan menjadi 5 bab, yaitu:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini meliputi latar belakang masalah dilakukannya penelitian ini, apa saja yang menjadi masalah yang akan diteliti, tujuan dan manfaat dari dibuatnya penelitian ini, serta sistematika penulisan yang menjelaskan garis besar secara umum mengenai cara penulisan penelitian ini.

2. BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini penulis menjabarkan teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian ini dan terkait dengan masalah penelitian. Dalam bagian ini penulis juga menjabarkan pernyataan-pernyataan yang berhubungan dengan penelitian berdasarkan jurnal-jurnal ilmiah yang terkait dengan masalah penelitian yaitu Pengaruh Penerimaan Pajak Parkir Terhadap Pendapatan Daerah.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bagian ini dijelaskan metode penelitian apa yang akan digunakan oleh peneliti untuk menyelesaikan masalah yang timbul, sumber-sumber data yang dibutuhkan untuk melengkapi data penelitian, dan bagaimana metode pengumpulan data yang digunakan.

4. BAB IV ANALISA PERMASALAHAN

Dalam bab ini pengolahan data dan pembahasan, serta analisis data-data yang diperoleh penulis selama penelitian untuk menjawab permasalahan dan menguraikan jawaban mengenai rumusan permasalahan yang telah ditentukan.