

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi di Indonesia yang mulai berjalan di tahun 1997 telah membawa banyak perubahan dalam kehidupan bangsa Indonesia. Reformasi tersebut menginginkan perubahan kearah yang lebih baik. Salah satu dari sekian banyak reformasi yang membawa kepada perubahan yang signifikan dan memerlukan banyak "*adjustment*" adalah reformasi hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih dikenal dengan otonomi daerah, (Abdul Halim, 2004).

Otonomi daerah yang dilaksanakan per 1 Januari 2001 telah memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk menangani pembangunan di daerah. Tuntutan ekonomi daerah muncul untuk merespon kesenjangan pembangunan antar wilayah Jawa dan luar Jawa serta Indonesia Barat dan Indonesia Timur yang diakibatkan ketidakmerataan dalam alokasi investasi antar wilayah yang berpengaruh dalam pertumbuhan antar wilayah. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah merupakan momen yang tepat untuk memberi peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk menangani pembangunan di daerah.

Otonomi daerah diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 yang sekarang ini telah diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dikarenakan UU No. 22 tahun 1999 sudah tidak sesuai

dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Selain itu juga terdapat UU No. 25 tahun 1999 yang sekarang diubah dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Menurut Mardiasmo (2002) ada dua alasan yang mendasari perlunya otonomi daerah. Pertama, intervensi pemerintah pusat pada masa lalu yang terlalu besar kepada daerah. Hal ini telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, tuntutan pemberian otonomi muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *newrules* pada semua aspek kehidupan di masa yang akan datang.

Ditetapkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 telah melahirkan paradigma baru dalam sistem pemerintahan terutama di dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Keuangan daerah di era pra reformasi dan di era pasca reformasi memiliki ciri yang berbeda. Keuangan daerah di era pra reformasi meskipun telah menyinggung otonomi daerah masih memberikan wewenang yang terbatas kepada pemerintah daerah sebagai kekuatan eksekutif. Hal ini tercermin dari definisi PEMDA yang meliputi Kepala Daerah dan DPRD. Tidak demikian halnya dengan keuangan daerah di era pasca reformasi. Pada era ini wewenang kepada pemerintah daerah telah terlihat nyata

melalui definisi PEMDA yang hanya meliputi Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya, (Abdul Halim, 2004).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Dana ini digunakan untuk menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah. Idealnya daerah otonom mampu menggali sumber keuangannya sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber utama keuangan daerah, tetapi pada praktiknya transfer dari pemerintah pusat masih merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk kegiatan operasionalnya.

Kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber keuangannya dapat diketahui dari Laporan Realisasi APBD yang mencerminkan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial dengan melakukan analisis rasio, yaitu analisis rasio kemandirian, keserasian yang terdiri atas rasio belanja rutin terhadap APBD dan rasio belanja pembangunan terhadap APBD, dan rasio pertumbuhan yang terdiri atas rasio pertumbuhan PAD, rasio pertumbuhan

pendapatan, rasio pertumbuhan belanja rutin, dan rasio pertumbuhan belanja pembangunan, (Rahmat Tri Haryadi, 2005).

Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintahan daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisa kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah melakukan analisis rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah (Rahmat Tri Haryadi, 2005).

Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan hubungan harmonis antara pemerintah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan masyarakat akan bertambah yakin bahwa pemerintahan yang berjalan tersebut tidak mengandung unsur-unsur penggelapan dana, penyelewengan dana dan lain sebagainya (Rahmat Tri Haryadi, 2005).

Penelitian yang menguji tentang analisis rasio keuangan atas anggaran pendapatan dan belanja daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah dilakukan banyak peneliti antara lain Harry Waluya (2001), Bambang Haryadi (2002), Johan Arifin (2005), Sohidin dan Ngadiman (2005). Harry Waluya (2001) melakukan penelitian analisis rasio PAD/APBD terhadap kebijakan kemandirian keuangan daerah otonom pada

periode 1995 sampai 1999 dan 2000 sampai 2001, hasilnya menunjukkan bahwa masih lemahnya PAD setiap daerah otonom.

Bambang Haryadi (2002) mencoba menguji pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/ Kota dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah periode 1995 sampai 2000 di propinsi Jawa Timur menyimpulkan hasil pengujiannya dua tahun sebelum dan sesudah *fiscal stress* bahwa rasio tingkat kemampuan pembiayaan dan tingkat desentralisasi fiskal menunjukkan pada periode sebelum krisis lebih besar signifikan dari pada setelah krisis, sedangkan tingkat kemampuan mobilisasi daerah menunjukkan bahwa periode sebelum krisis lebih besar dari pada setelah krisis. Pengujian satu tahun sebelum dan sesudah *fiscal stress*, menunjukkan hasil yang konsisten dengan pengujian dua tahun.

Johan Arifin (2005) melakukan pengujian kinerja keuangan sebelum dan pada saat *fiscal stress* terhadap beberapa Kabupaten/ Kota di propinsi Jawa Barat tahun 1995 sampai 2000 dengan menggunakan rasio kemandirian, rasio ketergantungan, rasio desentralisasi fiskal, hasilnya menunjukkan bahwa kemampuan pembiayaan daerah pemerintah Kabupaten/ Kota lebih tinggi sebelum *fiscal stress* dibandingkan saat *fiscal stress*.

Sohidin dan Ngadiman (2005) menguji kinerja keuangan APBD pemerintah Kabupaten Boyolali pada tahun 2000 sampai 2005 dengan menggunakan rasio kemandirian, rasio keserasian, rasio pertumbuhan

hasilnya menunjukkan bahwa rasio kemandirian dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat masih rendah. Pada rasio keserasian menunjukkan bahwa sebagian besar dana yang dimiliki masih diprioritaskan untuk kebutuhan belanja rutin sehingga rasio belanja pembangunan terhadap APBD masih relatif kecil. Pada rasio pertumbuhan menunjukkan pertumbuhan yang positif meskipun kecenderungan pertumbuhan semakin berkurang. Andi (2007) meneliti tentang Analisis Rasio Keuangan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Madiun Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah menyimpulkan bahwa tidak terdapat perbedaan secara keseluruhan kecuali pada tingkat belanja rutin.

Penelitian ini merupakan replikasi dari artikel yang ditulis oleh Rahmat Tri Haryadi (2005) dan Sohidin dan Ngadiman (2004). Perbedaan penelitian ini dengan artikel yang direplikasi yaitu pada artikel yang ditulis oleh Rahmat Tri Haryadi (2005) tentang Analisis Rasio Keuangan Atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah hanya sebatas teoritis, dalam penelitian ini dicoba untuk diaplikasikan di Kabupaten Magetan. Sohidin dan Ngadiman (2004) meneliti tentang Analisa Rasio Keuangan APBD Sebagai Evaluasi Atas Kinerja Pemerintah Daerah. Perbedaan dengan penelitian Sohidin dan Ngadiman terletak pada obyek penelitian.

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini diberi judul **“Analisis Rasio Keuangan atas Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Magetan sebelum dan sesudah otonomi daerah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah, yaitu: Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Magetan sebelum dan sesudah otonomi daerah.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang dan perumusan masalah, penelitian ini membatasi pada analisis rasio keuangan atas anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Magetan sebelum otonomi daerah yaitu tahun 1996 sampai tahun 2000 dengan sesudah otonomi daerah tahun 2002 sampai 2006.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan bukti empiris perbedaan kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Magetan sebelum dan sesudah otonomi daerah.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat bagi penulis

Memberikan wawasan dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh ke dalam dunia nyata.

2. Manfaat bagi pemerintah Kabupaten Magetan

Bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Magetan dalam penentuan kebijakan selanjutnya.

3. Manfaat bagi masyarakat

Memberikan informasi tentang kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Magetan.

F. Sistematika Pembahasan

Pembahasan dalam penelitian ini dibagi dalam 5 bab sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tinjauan pustaka tentang Otonomi Daerah, UU Otonomi Daerah, definisi Anggaran Sektor Publik, prinsip-prinsip Anggaran Sektor Publik, definisi APBD, tujuan penyusunan anggaran, proses penyusunan APBD, pengukuran kinerja, anggaran kinerja, tinjauan penelitian sebelumnya, hipotesis penelitian, kerangka konseptual.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menerangkan tentang desain penelitian, populasi, sampel, teknik pengambilan sampel, variabel penelitian dan definisi operasional variabel, lokasi dan waktu penelitian, prosedur pengumpulan data serta teknik analisis.

BAB IV : ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang data penelitian, hasil penelitian dan pembahasan.

BAB V: SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Bab ini berisi simpulan dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran untuk penelitian selanjutnya.