

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Adapun kewenangan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat adalah urusan tentang politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional, dan Agama. Selain enam urusan kewenangan tersebut, maka menjadi kewenangan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.

Keuangan daerah di masa prareformasi walaupun sudah menyinggung otonomi daerah , namun masih memberikan wewenang yang terbatas kepada Pemerintah Daerah sebagai kekuatan Eksekutif. Hal ini tampak dalam definisi Pemda yang meliputi Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan di masa pasca reformasi, wewenang yang diberikan kepada Pemda telah terlihat secara nyata hanya meliputi Kepala Daerah serta perangkat daerah lainnya (Halim 2012 :4).

Untuk merealisasikan keinginan desentralisasi guna mengurangi ketergantungan daerah kepada pemerintahan pusat, maka melalui Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sampai dengan UU No. 24 Tahun 2005, Pemerintahan Republik Indonesia secara resmi memberlakukan status otonomi daerah kepada daerah otonom dan mencabut UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Analisis Laporan Keuangan merupakan aplikasi dari alat dan teknik analitis untuk laporan keuangan bertujuan umum dan data-data yang berkaitan untuk menghasilkan estimasi dan kesimpulan yang bermanfaat dalam analisis bisnis.

Dengan adanya penerapan ini, seharusnya Pemerintah Daerah harus mempunyai fleksibilitas untuk mengalokasikan Pendapatan untuk membiayai dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan yang sesuai dengan kewenangannya untuk menuju arah kebijakan dan peraturan Pemerintah Daerah.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau orang tidak hanya berlaku pada lembaga atau orang yang berorientasi pada profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga atau orang non komersial. Hal ini dimaksudkan agar dapat mengetahui sejauh mana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan menyampaikan Laporan Keuangan. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Dalam menjalankan kegiatan pemerintah daerah, pemerintah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien 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. Ukuran kinerja yang disusun tidak dapat hanya dengan menggunakan satu ukuran. Oleh karena itu, perlu ukuran yang berbeda untuk ukuran yang berbeda. Hal ini kadang-kadang membuat konflik. Ukuran kinerja mempengaruhi ketergantungan antar unit kerja yang ada dalam satu unit kerja.

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 dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien dan efektif.

Oleh karena itu, kreativitas dan inisiatif pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan akan sangat tergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah itu sendiri. Di satu sisi, mobilisasi sumber daya keuangan untuk membiayai berbagai aktivitas daerah dapat meningkatkan kinerja pemerintah

daerah dalam menjalankan fungsinya. Namun mobilisasi sumber dana secara berlebihan dapat menimbulkan dampak jangka panjang tidak baik.

Otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik untuk mendorong pembangunan daerah, menggantikan sistem sentralisasi kewenangan yang dianggap sebagai penyebab lambannya pembangunan di daerah dan semakin besarnya ketimpangan antar daerah ([www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org)).

Kota Surabaya memberlakukan Otonomi Daerah pada tahun 2000, pemberlakuan ini serentak dilakukan di seluruh kota di Indonesia, walaupun ada beberapa kota belum mampu melakukannya, misalnya daerah di Pulau Sulawesi, Kalimantan dan Papua ([dewandaerah.wordpress.com](http://dewandaerah.wordpress.com)).

Berdasarkan pemikiran tersebut peneliti mengambil objek penelitian terhadap laporan keuangan pada Pemerintahan Daerah Surabaya sebelum otonomi daerah dan sesudah otonomi daerah, maka peneliti ingin mengetahui kondisi keuangan pemerintahan daerah tersebut yaitu ingin dengan mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah yaitu kemampuan pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah, tingkat *Debt Service Coverage Ratio* yaitu menggambarkan kemampuan pemerintah dalam membayar kembali pinjaman daerah, tingkat keserasian yaitu menggambarkan bagaimana pemda memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal, tingkat pertumbuhan yaitu menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam

mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode ke periode lainnya.

Dari laporan keuangan (berupa Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran) dapat dilakukan analisis dengan menggunakan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), Rasio Keserasian dan Rasio Pertumbuhan. Dari hasil analisis dapat diketahui kinerja pemerintahan daerah dan hasil analisis dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penentuan kebijakan pemerintahan daerah. Menilai kondisi keuangan merupakan suatu hal yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai media evaluasi kinerja keuangan. Dalam menganalisis laporan keuangan dapat menggunakan berbagai rasio yaitu Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), Rasio Keserasian dan Rasio Pertumbuhan.

Sehubungan dengan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas maka peneliti melakukan penelitian tentang “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan, yaitu : “Apakah terdapat perbedaan antara kinerja keuangan pemerintahan daerah sebelum dan setelah otonomi daerah pada Pemerintahan Daerah Kota Surabaya?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan Latar Belakang dan Rumusan Masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk menganalisa tentang kinerja keuangan pemerintahan daerah kota Surabaya sebelum dan setelah otonomi daerah.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi penulis**

Dengan adanya penelitian ini, maka penulis akan lebih memahami laporan keuangan pemerintahan daerah dan memahami sejauh mana kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan setelah otonomi daerah sebagaimana teori-teori yang telah disampaikan selama proses perkuliahan.

### **2. Bagi Pembaca**

Dengan adanya penelitian ini, pembaca akan mengetahui tentang laporan keuangan serta kinerja keuangan Pemerintah Daerah sebelum dan setelah otonomi daerah, dan dapat mengetahui kemana saja biaya yang masyarakat keluarkan sehingga berada di Pemerintahan khususnya Pemerintahan Daerah.

### 3. Bagi Pemerintahan Daerah

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan Pemerintahan Daerah dapat mengetahui tentang hasil kinerja keuangan Pemerintahan Daerah sebelum dan setelah otonomi daerah dan dapat memberikan masukan dalam kemajuan Pemerintahan Daerah khususnya dalam pelaksanaan evaluasi kinerja keuangan melalui kinerja keuangan.

#### 1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

##### **BAB II : LANDASAN TEORI**

Bab ini membahas dasar atau teori – teori yang akan digunakan dalam melakukan pembahasan yang dikemukakan.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas prosedur penelitian yang terdiri dari rancangan penelitian, batasan penelitian, identifikasi pembahasan, definisi operasional dan pengukuran variabel, data dan metode pengumpulan data, serta teknik analisis data.

**BAB IV : GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA**

Pada bab ini menerangkan gambaran umum objek penelitian, analisis data dan pembahasan hasil analisis secara menyeluruh.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini diuraikan kesimpulan akhir dari analisis data yang telah dilakukan, disamping itu juga disertakan keterbatasan penelitian dan beberapa saran yang diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan dasar dalam pengambilan keputusan khususnya bagi pemerintah daerah, dan saranbagi penelitian selanjutnya.