

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1, Otonomi Daerah ialah hak, kewajiban, serta wewenang daerah otonom dalam mengelola dan mengerjakan Urusan Pemerintahan daerahnya serta kepentingan masyarakat pada sistem NKRI.

Undang-undang di atas mengalami perubahan berkaitan atas perubahan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang mengatur wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan. Undang-undang tersebut yakni, UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah serta UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Perubahan tersebut juga dilakukan untuk melakukan perubahan pembagian dari pada tugas antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah agar tidak terjadi ketidaksesuaian yang tidak diinginkan dan memerlukan mekanisme pengisian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah saat terjadi kekosongan jabatan yang memerlukan penerus untuk melanjutkan sisa masa jabatan tersebut.

Berdasarkan pada pengertian di atas, pelaksanaan otonomi daerah dibuat untuk mengubah, mengatur, serta mengurus tatanan pemerintahan di daerah dengan menyesuaikan pada potensi dan ciri khas dari kemasyarakatan yang ada pada masing-masing daerah itu sendiri dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan.

Urusan Pemerintahan yang disebutkan sebelumnya ialah segala bentuk tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah dari pemerintah pusat, untuk diatur dengan menyesuaikan keadaan masyarakat di daerahnya sendiri. Penyerahan urusan pemerintahan ini disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan dari pusat ke daerah otonom dengan berdasarkan pada asas otonomi daerah.

Desentralisasi pada daerah otonom, pemerintah daerah dapat mengatur urusan daerah itu sendiri dengan tetap berlandaskan pada asas otonomi daerah. Kewenangan diberikan kepada pemerintah daerah supaya mengatur urusan pemerintahan daerahnya dengan hak untuk mengelola dan mengatur dalam berbagai urusan, baik itu urusan kebijakan daerah, mengolah sumber potensi di daerah, sampai pada urusan keuangan daerah.

Keuangan daerah menjadi salah satu urusan yang berhak dikelola oleh pemerintah daerah. Keuangan daerah bisa disebut segala pendapatan yang diterima dan berhak digunakan untuk segala penyelenggaraan berbagai program di daerah dalam upaya memajukan daerah serta menyejahterakan masyarakat. Tujuan lain mengatur urusan keuangan daerah adalah untuk

meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya keuangan daerah sehingga potensi sumber daya daerahnya terkelola dengan baik.

Pentingnya pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pengelolaan pemerintah daerah, bukan hanya sekadar untuk mendapatkan BTP, tetapi bagaimana kemudian pengelolaan keuangan ini dilakukan secara benar sehingga terjadi manajemen yang efisien dan efektif. Pengelolaan keuangan daerah ini harus dilaksanakan dengan sumber daya manusia yang mengerti dalam mengelola keuangan dengan baik sehingga efektivitas dan efisiensi dalam membangun daerah dapat terjaga dan tercapai dengan baik.

Keuangan daerah yang merupakan anggaran daerah menjadi hal utama dan terpenting dalam usaha untuk melaksanakan program-program daerah. Fungsi pemerintah akan berjalan dengan baik dan terencana apabila diikuti dengan penerimaan pendapatan yang cukup pada keuangan daerah sehingga penyelenggaraan pemerintah daerah terlaksana dengan maksimal. Anggaran daerah berperan penting sebagai penyalur dana untuk digunakan selama proses penyelenggaraan program serta pembangunan daerah. Anggaran daerah berperan dalam menjaga stabilitas ekonomi, alokasi sumber daya, distribusi daerah, perencanaan, serta penilaian evaluasi kinerja.

Pemerintah daerah selaku daerah otonom berwenang dalam mengatur keuangan daerahnya secara mandiri dengan memegang prinsip-prinsip keuangan daerah, Devas dalam (Munir, 2004 : 7-8), yakni: 1) akuntabilitas, di mana pengambilan keputusan sesuai dengan mandat dan kebijakan serta harus

dapat diakses dan dipertanggungjawabkan; 2) transparansi, artinya keterbukaan pemerintah dalam pembuatan kebijakan keuangan daerah terhadap masyarakat; 3) kejujuran, yakni pengelola keuangan publik harus dipercaya yang memiliki integritas dan kejujuran tinggi; 4) *Value for Money*, dalam pengelolaan anggaran keuangan daerah harus memperhatikan ekonomi, efektivitas, dan efisiensi; dan 5) monitoring, atau evaluasi terhadap penerimaan dan pengeluaran APBD sebagai pengukuran pertanggungjawaban anggaran.

Pemerintah daerah tidak bisa sembarangan dalam mengelola anggaran daerah. Pemerintah daerah terlebih dahulu perlu membuat rencana program yang akan diselenggarakan disertai target anggaran yang dibutuhkan daerah yang kemudian pelaksanaan program dilaksanakan dengan menyesuaikan anggaran yang diterima. Yang ke semua susunan itu ditulis dalam bentuk laporan keuangan.

Laporan keuangan yaitu hasil (keluaran) yang berdasarkan sistem akuntansi guna menginformasikan pihak yang akan mengubahnya menjadi dasar pembuatan keputusan. Selain untuk memberikan informasi keuangan, laporan keuangan juga berfungsi sebagai perangkat akuntabilitas dan evaluasi kinerja keuangan.

Laporan keuangan pemerintah daerah meliputi:

1. Neraca
2. Laporan Realisasi Anggaran/LRA
3. Laporan Operasional/LO

4. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih/Laporan Perubahan SAL
5. Laporan Perubahan Ekuitas
6. Laporan Arus Kas
7. Catatan Atas Laporan Keuangan

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) APBD dijadikan sebagai bukti atas bentuk penataan keuangan daerah tiap satu tahun satu kali berdasarkan peraturan daerah dan sebagai bentuk laporan utama atas pertanggungjawaban keuangan daerah. Laporan Realisasi APBD menjadi acuan utama dalam evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, APBD ialah rencana tahunan keuangan pemerintah daerah yang dirundingkan serta disepakati DPRD dan pemerintah daerah dengan ditetapkan pada peraturan daerah.

APBD sebagai alat kebijakan yang paling penting bagi pemerintah daerah dan digunakan untuk menentukan pendapatan serta pengeluaran anggaran. APBD menjadi alat untuk meningkatkan pelayanan umum dalam menyejahterakan masyarakat. APBD juga dijadikan sebagai pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan, serta otoritas pengeluaran di masa mendatang.

Laporan keuangan memberikan informasi sebagai transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah kepada publik. Penggunaan informasi pada laporan keuangan digunakan untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah daerah. Dengan analisa kinerja, transparansi serta akuntabilitas atas laporan keuangan dapat diperhitungkan. Singkatnya, laporan keuangan ditujukan

untuk mengetahui kualitas pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah secara benar juga efektif dan efisien sehingga tercapainya tujuan dalam pembangunan daerah.

Pemerintah daerah selaku di wilayah otonom daerah, selaku yang menjalankan otonomi daerah, memiliki wewenang dalam menjalankan urusan pemerintahan, baik itu dalam urusan pembangunan hingga pelayanan pada masyarakat. Pemerintah daerah memiliki kewajiban menyampaikan laporan keuangan atas bentuk pertanggungjawaban publik. Sehingga, masyarakat dapat menilai kinerja dari pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya. Pasal 1 Ayat 3 PP Nomor 71 Tahun 2020 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, tertulis bahwa dalam penulisan dan penyajian laporan keuangan, pemerintah harus menerapkan prinsip-prinsip akuntansi.

Kabupaten Ciamis termasuk ke dalam daerah otonom, yang memiliki kewenangan mengurus dan mengelola daerahnya sendiri. Kabupaten Ciamis memiliki potensi daerah sendiri dalam sumber daya manusia nya dan sumber daya alam nya. Pengelolaan potensi daerah tersebut akan masuk ke dalam sumber pendapatan asli daerah Kabupaten Ciamis. Setelah pemekaran Kota Banjar dan Kabupaten Pangandaran, potensi daerah Kabupaten Ciamis berkurang. Terutama wilayah Pantai Pangandaran menjadi destinasi favorit pariwisata dan menunjang pemasukan pendapatan asli daerah dari bidang pariwisata. Hal ini tentunya membuat pendapatan asli daerah Kabupaten Ciamis berkurang dari sektor pariwisata. Tentunya potensi daerah Kabupaten Ciamis masih banyak yang dapat dimanfaatkan, dari bidang pertanian,

perhutanan, perkebunan, dan pariwisata. Namun potensi daerah tersebut masih masih banyak kekurangan dalam hal pengelolaan.

Dalam perkembangan realisasi APBD Kabupaten Ciamis pada tahun 2016 dan 2017, keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis mengalami peningkatan disebabkan oleh pencapaian keuntungan BUMD dari Bank Jabar dan BPR/BKPD meningkat. Kemudian pada tahun 2018, realisasi anggaran menurun dikarenakan adanya penggunaan dana hibah APBD Kabupaten Ciamis yang dimanfaatkan untuk proses penyelenggaraan Pilkada serentak 2018. Setelah kesuksesan Pilkada Ciamis 2018, realisasi APBD Kabupaten Ciamis 2019 kembali meningkat disebabkan pendapatan pajak daerah yang cukup meningkatkan pemasukan daerah yang dilakukan dilakukan pemerintah daerah dengan upaya peningkatan pengendalian, pengawasan, penataan regulasi, dan pengembangan retribusi daerah yang berfokus pada pemutakhiran data objek dan subjek pajak daerah secara berkesinambungan.

Kenaikan Realisasi APBD tahun-tahun tersebut juga ditunjang dari pendapatan Lain-Lain PAD Yang Sah yang cenderung fluktuatif setiap tahunnya, tergantung dari tingkat realisasi yang terjadi dari tahun tersebut. Kenaikan Lain-Lain PAD Yang Sah juga dapat meningkat disebabkan adanya penerimaan lain seperti dari pendapatan BLUD di RSUD dan Pendapatan BPJS dari Dinas Kesehatan.

Tahun 2020 lalu, Realisasi APBD Kabupaten Ciamis mengalami penurunan dibandingkan pada tahun 2019. Penyebabnya dikarenakan kasus

pandemi COVID-19 yang melanda Indonesia pada awal tahun 2020. Hal tersebut berdampak pada semua sektor pembangunan dan aspek kehidupan masyarakat menjadi terhambat. Apalagi sebagian APBD Tahun 2020 dialihkan dan diprioritaskan untuk membantu penanganan pandemi COVID-19 di Kabupaten Ciamis.

Bupati Ciamis Herdiat Sunarya menuturkan, PAD TA 2020 masih merupakan kontributor terkecil dengan pendapatan yang sah dan dana perimbangan. Hal itu menurutnya menunjukkan bahwa keuangan kabupaten Ciamis mempunyai ketergantungan yang masih tinggi pada pemerintah pusat dan pemprov (*galuh.id*).

PAD yang masih rendah membuat Kabupaten Ciamis masih bergantung pada dana subsidi dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah lain. Hal ini berpengaruh pada realisasi yang diterima untuk pelaksanaan pemerintah daerah. Belanja yang dikeluarkan tidak sejalan dengan jumlah penerimaan yang diterima sehingga menyebabkan defisit pada beberapa tahun anggaran terlaksana. Perolehan pendapatan dari pinjaman pusat tidak sesuai dengan target realisasi yang diinginkan, akibatnya pemerintah daerah tidak efisien dalam penggunaan realisasi anggaran.

Seperti pada Laporan Realisasi APBD Kabupaten Ciamis di bawah ini.

**Gambar 1.1**  
**Laporan Realisasi APBD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020**

Kode Rekening	Uraian	2016		2017		2018		2019		2020	
		REALISASI	%	REALISASI	%	REALISASI	%	REALISASI	%	REALISASI	%
1	2			9							
1	Pendapatan Daerah	2.372.854.213.035	94,44	2.582.166.044.869,56	99,38	2.573.609.421.909	99,29	2.951.167.251.682,52	98,62	2.620.232.682.430,16	98,44
11	Pendapatan Asli Daerah	204.759.434.820	103,95	223.076.019.908,56	104,06	234.610.670.215	99,46	264.280.368.263,52	108,73	254.192.297.020,16	105,56
12	Dana Perimbangan	1.413.397.717.898	98,23	1.714.552.477.580,00	99,35	1.627.548.414.865	99,00	1.793.455.239.304	97,45	1.629.099.969.762	98,52
13	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	754.697.060.317	86,08	644.537.547.381,00	97,94	711.450.336.829	99,92	893.431.644.115	98,29	736.940.415.648	96,05
	Jumlah Pendapatan Daerah	2.372.854.213.035	94,44	2.582.166.044.869,56	99,38	2.573.609.421.909	99,29	2.951.167.251.683	98,62	2.620.232.682.430	98,44
2	Belanja Daerah	2.460.806.671.948	92,95	2.526.057.464.021	95,90	2.602.915.468.682	99,03	2.692.635.013.098	90,54	2.666.315.674.066	95,56
21	Belanja Tidak Langsung	1.544.894.695.835	92,34	1.612.830.209.580	96,51	1.687.810.954.975	101,61	1.607.782.588.590	94,12	1.642.655.476.758	97,61
22	Belanja Langsung	915.911.976.113	93,98	913.227.254.441	94,85	915.104.513.707	94,61	1.084.852.424.508	85,70	1.023.660.197.308	92,45
	Jumlah Belanja	2.460.806.671.948	92,95	2.526.057.464.021,00	95,90	2.602.915.468.682	99,03	2.692.635.013.098	90,54	2.666.315.674.066	95,56
	Surplus / (Defisit)	(87.952.458.913)	65,10	56.108.580.848,56	(157,20)	(29.306.046.773)	80,47	258.532.238.585	1.408,37	(46.082.991.636)	35,86

Sumber : BPKD Kabupaten Ciamis

Laporan Realisasi APBD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020 menunjukkan data keuangan daerah Kabupaten Ciamis sepanjang tahun 2016-2020. Data di atas menunjukkan penurunan dan peningkatan anggaran yang tidak konsisten baik dari segi pendapatan daerah mau pun dari segi belanja daerah. Perlu dilakukan analisis terhadap data laporan keuangan daerah Kabupaten Ciamis dengan menggunakan pengukuran rasio keuangan. Analisa data atas laporan keuangan tersebut sebagai bentuk evaluasi untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan dan menilai seberapa baik pertanggungjawaban keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis.

Berdasarkan pada pemaparan di atas, maka peneliti memilih penelitian yang berjudul **“Evaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka telah diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Penurunan dan peningkatan anggaran yang tidak konsisten baik dari segi pendapatan daerah mau pun dari segi belanja daerah.
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis rendah.
3. Kabupaten Ciamis masih bergantung pada dana subsidi dari pusat dan provinsi atau pinjaman daerah.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Bagaimana Rasio Ketergantungan Daerah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020?
2. Bagaimana Rasio Kemandirian Daerah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020?
3. Bagaimana Rasio Efektivitas PAD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020?
4. Bagaimana Rasio Efektivitas PAD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020?

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tingkat Rasio Ketergantungan Daerah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020.
2. Untuk mengetahui tingkat Rasio Kemandirian Daerah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020.
3. Untuk mengetahui tingkat Rasio Efektivitas PAD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020.
4. Untuk mengetahui tingkat Rasio Efisiensi PAD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis.

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperbanyak teori keilmuan tentang administrasi publik yang berhubungan dengan keuangan daerah.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang hasil dari evaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Ciamis.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat membantu menambah bahan kajian untuk penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah.



## **2. Manfaat Praktis**

- a. Penelitian ini sebagai salah satu syarat untuk peneliti dalam menyelesaikan studi S-1 pada prodi Administrasi Publik dan sebagai bentuk pengimplementasian ilmu yang didapatkan peneliti selama mengikuti perkuliahan pada bentuk fenomena yang nyata.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat membantu sebagai masukan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam evaluasi kinerja keuangan.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bantuan untuk masyarakat sebagai cara untuk mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Penelitian yang berkenaan dengan judul Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2016-2020 termasuk dalam kajian Administrasi Publik dengan topik pembahasan yaitu keuangan daerah.

Revidia dkk (2020 : 4) merumuskan administrasi publik ialah sebuah proses kerja sama rasional sekelompok orang di dalam organisasi publik dalam menjalankan tugas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan terhadap orang serta sarana dan prasarana dalam mencapai tujuan, yaitu menyalurkan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Menurut Mahmudi (2016 : 163), evaluasi kinerja keuangan diukur dengan memperhitungkan rasio-rasio keuangan yang merupakan alat ukur untuk mengevaluasi kinerja keuangan dengan perbandingan dua angka dari data yang diperoleh dari laporan keuangan tahun ke tahun.

Menurut Mahmudi (2016 : 169-171), untuk mengevaluasi kinerja keuangan menggunakan pengukuran rasio keuangan:

1. Rasio Ketergantungan Daerah, yaitu untuk mengukur tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat dan/atau provinsi.

Dirumuskan:

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

2. Rasio Kemandirian Daerah, yaitu untuk mengukur kemandirian daerah dalam mengelola PAD.

Dirumuskan:

$$\text{Rasio Kemandirian Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{(\text{Transfer Pusat + Provinsi}) + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

3. Rasio Efektivitas PAD, yaitu untuk mengukur efektivitas pendapatan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan pendapatan sesuai yang ditargetkan.

Dirumuskan:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan}}{\text{Target Penerimaan Pendapatan}} \times 100\%$$

4. Rasio Efisiensi PAD, yaitu untuk mengukur efisiensi pendapatan terhadap pemungutan pendapatan daerah.

Dirumuskan:

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Biaya Pemerolehan Pendapatan}}{\text{Target Penerimaan Pendapatan}} \times 100\%$$

Berdasarkan konsep kerangka pemikiran tersebut, peneliti menyajikan skema kerangka pemikiran pada gambar 1.2.

**Gambar 1.2**  
**Kerangka Pemikiran**

