

## BABI

### PENDAHULUAN

#### I.1. LATAR BELAKANG

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 membawa dampak positif dan negatif dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia. Dampak negatif dari krisis tersebut adalah peningkatan kemiskinan yang luar biasa, sedangkan dampak positif dari krisis tersebut adalah munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan Bangsa Indonesia. Peningkatan kemiskinan tersebut mengakibatkan sulitnya tercapai pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, dan prasarana dasar lainnya.

Salah satu contoh dari reformasi total adalah reformasi di bidang Pemerintah Daerah dan Pengelolaan Keuangan Daerah dengan ditetapkannya Undang – Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang – Undang tersebut membawa perubahan fundamental dalam hubungan Tata Pemerintahan dan Pengelolaan Keuangan Daerah (Nurlan, 2006:2). Dalam Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 pembagian urusan pemerintahan dibedakan menjadi dua, yaitu urusan pemerintah pusat dan urusan *concurrent*. (Mahsun, dkk 2006:35). Urusan pemerintah pusat adalah urusan yang menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat

dengan pemerintah daerah. Hal ini berarti dalam setiap urusan yang bersifat *concurrent* terdapat bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten atau kota. Urusan yang menjadi kewenangan tersebut meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib pemerintahan adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pemenuhan kebutuhan minimal dan prasarana lingkungan dasar. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah (Mahsun, dkk 2006:36). Contoh potensi unggulan yang dimaksud adalah pariwisata yang merupakan salah satu sumber pendapatan Pemerintah Kota Yogyakarta yang cukup besar.

Pelaksanaan urusan – urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tersebut memerlukan sumber – sumber penerimaan daerah yang mengacu pada Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Sumber keuangan daerah tersebut pengelolaan dan pertanggungjawabannya diatur menjadi satu dengan peraturan pemerintah daerah yaitu Peraturan Pemerintah nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Peraturan pemerintah tersebut menegaskan bahwa pengelolaan keuangan harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang – undangan yang berlaku secara efisien, efektif dan bertanggungjawab ( Halim, 2004:148 ). Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), termasuk kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai urusan – urusannya. Kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan urusan – urusan pemerintahan dapat dinilai dengan

cara melakukan analisis dengan membandingkan realisasi penerimaan dan pengeluaran terhadap APBD. Hasil dari analisis tersebut dapat digunakan sebagai tolok ukur dalam:

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur kemampuan 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.

Dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahannya, Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah (Mahsun, 2006:36). Secara umum perangkat daerah terdiri dari tiga unsur staf yaitu:

1. Lembaga sekretariat, yaitu unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi.
2. Lembaga teknis daerah, yaitu unsur staf yang mendukung tugas kepala daerah yang bersifat spesifik.
3. Lembaga dinas daerah, yaitu unsur staf yang melaksanakan urusan daerah.

Dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada perangkat daerah yang berupa lembaga dinas, yaitu Dinas Kesehatan. Dinas Kesehatan merupakan instansi pemerintah yang berhubungan langsung dengan pembangunan kesehatan yang diwujudkan melalui pelayanan kesehatan pada masyarakat. Pembangunan di bidang kesehatan membutuhkan

biaya yang besar, sehingga pelayanan kesehatan terhadap masyarakat belum dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Supaya pelayanan kesehatan di daerah – daerah dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dan dapat berjalan secara efisien dan efektif, maka pemerintah daerah memerlukan perhitungan biaya kesehatan dan kebutuhan kesehatan lainnya yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat. Agar tujuan tersebut tercapai diperlukan kerjasama antara Pemerintah Kota, Dinas Kesehatan dan masyarakat. Dengan adanya kerjasama tersebut, diharapkan kesehatan masyarakat dapat terwujud dengan biaya yang terjangkau. (Mardiasmo, 2002:81).

Berdasar uraian di muka penulis tertarik untuk meneliti kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta yang terkait dengan program-program kesehatan. Penelitian tersebut diberi judul **“ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DI BIDANG KESEHATAN PERIODE 2006-2008 ”**.

## **I.2. RUMUSAN MASALAH**

Pembangunan kesehatan merupakan tanggungjawab berbagai pihak antara lain Pemerintah Daerah, dinas kesehatan dan masyarakat luas. Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai penyedia dana menyerahkan urusan wajibnya dalam bidang kesehatan kepada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Dinas Kesehatan sebagai pelaksana pembangunan kesehatan membuat perencanaan program-program dan anggaran kesehatan yang sesuai dengan kondisi masyarakat saat ini. Pembangunan kesehatan sebagai urusan pemerintah daerah yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, sehingga pembangunan kesehatan dapat dijadikan salah satu ukuran dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Untuk mengetahui keberhasilan program-program dan anggaran yang disusun oleh dinas

kesehatan maka diperlukan proses evaluasi terhadap kinerja pemerintah kota melalui rumusan masalah:

Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta di bidang kesehatan selama periode 2006-2008 ?

### **I.3. BATASAN MASALAH**

Dalam penelitian ini, penulis membatasi pada:

- Alat analisa yang digunakan untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD II) dan rencana program.
- APBD II dan rencana program diasumsikan layak dipakai sebagai alat analisis maupun tolok ukur ( baik prosedur penyusunan dan jumlah APBD, maupun rencanan program )
- Tolok ukur yang digunakan untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta dilihat dari efisien dan efektivitas Pemerintah Kota Yogyakarta dalam membiayai program-program kesehatan periode 2006-2008.
- Kriteria efisien apabila program terlaksana dengan biaya realisasi yang tidak melebihi APBD II, dan efektif apabila program dapat terlaksana sesuai dengan program yang direncanakan.
- Program – program dan kegiatan Dinas Kesehatan yang dimaksud hanya meliputi program – program dan kegiatan Dinas Kesehatan periode 2006 – 2008.
- Penulis menggunakan data-data dari enam puskesmas sebagai sampel untuk membandingkan pencapaian program-program dinas kesehatan yang sudah

dipublikasikan. Puskesmas-puskesmas tersebut terdiri dari Puskesmas Wirobrajan, Puskesmas Umbulharjo II, Puskesmas Pakualaman, Puskesmas Kotagede I, Puskesmas Gondomanan, dan Puskesmas Kraton.

- Data yang digunakan berupa Anggaran Pendapatan & Belanja Daerah Kabupaten/Kota (APBD II) periode 2006 - 2008.

#### **I.4. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta di bidang kesehatan periode 2006-2008.

#### **I.5. MANFAAT PENELITIAN**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak, antara lain :

##### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai media bagi penulis untuk mengimplementasikan ilmu – ilmu yang diperoleh selama kuliah, khususnya ilmu Akuntansi Sektor Publik.

##### **2. Bagi Pihak Lain**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam pengembangan penelitian khususnya yang berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.

## **I.6. METODOLOGI PENELITIAN**

### **1. Objek dan Lokasi Penelitian**

Objek yang diteliti adalah kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta di bidang kesehatan selama periode 2006 – 2008 melalui analisis keuangan dan program di bidang kesehatan. Lokasi penelitian adalah pada Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Yogyakarta dan 6 Puskesmas Wilayah Kota Yogyakarta.

### **2. Data yang digunakan**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) APBD II Pemerintah Kota Yogyakarta periode 2006 – 2008, khususnya dana yang digunakan untuk membiayai program – program Dinas Kesehatan selama periode 2006 – 2008.
- 2) Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Dinas Kesehatan tahun 2006 – 2008.
- 3) Data mengenai gambaran umum Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Yogyakarta yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 4) Data dari 6 Puskesmas Wilayah Kota Yogyakarta yang berupa data indikator kesehatan masyarakat.

### **3. Metode Pengumpulan Data :**

- 1) Wawancara

Data di peroleh dengan wawancara langsung dengan Bendahara Dinas Kesehatan, Bagian Perencanaan dan Pembangunan Dinas Kesehatan, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kota, Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota, BPKD Provinsi, dan BAPPEDA Provinsi.

2) Dokumentasi

Pengumpulan data dilakukan dengan cara mencatat secara langsung dan mengkopi dokumen – dokumen yang ada mengenai data – data yang berhubungan dengan penelitian ini.

**4. Analisis Data**

Langkah – langkah dalam penelitian ini adalah :

- 1) Mengevaluasi program-program Dinas Kesehatan selama periode 2006 – 2008 dengan cara membandingkan hasil yang dilaporkan oleh Dinas Kesehatan dengan data-data enam puskesmas yang disajikan oleh puskesmas dan diberikan pada penulis.
- 2) Membandingkan APBD II Pemerintah Kota Yogyakarta untuk bidang kesehatan dan rencana program-program kesehatan selama periode 2006 - 2008 dengan realisasinya yang mengacu pada DPA Dinas Kesehatan.

**I. 7. SISTIMATIKA PENULISAN**

Pembahasan ini disusun melalui beberapa tahapan sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.



**BAB II : SISTEM PEMERINTAH DAERAH & PENGUKURAN KINERJA**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai teori yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah, keuangan daerah, pengukuran kinerja, pembangunan kesehatan dan teori – teori lain yang mendukung yang dipergunakan untuk menganalisis data – data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan, BPKD Pemerintah Kota Yogyakarta, dan BAPPEDA Provinsi Yogyakarta.

**BAB III : GAMBARAN UMUM DINAS KESEHATAN KOTA YOGYAKARTA**

Pada bab ini akan dikemukakan mengenai gambaran umum mengenai Dinas Kesehatan Yogyakarta, meliputi: letak geografis dan wilayah administratif, penduduk, pemerintahan, sosial, ekonomi, dan arah pembangunan kesehatan daerah

**BAB IV : ANALISA DATA**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai proses penelitian, hasil penelitian dan pembahasannya.

**BAB V : KESIMPULAN**

Bab ini memuat kesimpulan yang diambil dari data yang telah dianalisis.