

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Era reformasi ditandai dengan pergantian pemerintahan dari Orde Baru kepada Orde Reformasi pada tahun 1998. Dalam manajemen keuangan daerah, reformasi ditandai dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk merealisasikannya, pemerintah pusat mengeluarkan dua peraturan yakni Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama dan kewenangan lain yang ditetapkan peraturan pemerintah. Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Untuk lebih mengoptimalkan potensi keuangan daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, maka pemerintah daerah diharapkan untuk mampu menggali segenap potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut berdasarkan asas keadilan dan asas manfaat. Keuangan daerah merupakan

salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam melaksanakan pemerintahan daerah secara baik. Untuk dapat mewujudkan kemampuan keuangan daerah yang baik, maka diperlukan sumber dana yang memadai. Setiap daerah, terutama daerah tingkat II memiliki perbedaan kontribusi masing-masing pos penerimaan pada Pendapatan Asli Daerah.

Salah satu alat untuk menganalisa kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Hasil analisa rasio keuangan ini selanjutnya digunakan sebagai tolok ukur dalam (Halim 2002, hal 126) :

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

Widodo dalam (Halim 2002,hal 125) membahas dan menganalisis mengenai rasio keuangan pada APBD Kabupaten Boyolali selama kurun waktu 4 tahun yaitu dari tahun anggaran 1997/1998 sampai tahun 2000. Berdasarkan latar

belakang yang telah diuraikan diatas, penulis akan menganalisis Rasio Keuangan Kabupaten Kendal dengan mengacu pada penelitian sebelumnya, dimana periode penelitian dilakukan selama 3 tahun yaitu dari tahun anggaran 2003/2004 sampai tahun anggaran 2005.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kinerja pemerintah Kabupaten Kendal dalam mengelola keuangan daerah khususnya dilihat dari aspek kemandirian keuangan daerah, efektifitas dan efisiensi, aktivitas dan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah serta penggunaan dana belanja pada APBD selama tahun anggaran 2003/2004 sampai dengan tahun anggaran 2005 serta bagaimana kah Debt Service Coverage Ratio Kabupaten Kendal dari tahun anggaran 2003/2004 sampai dengan 2005 ?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian dilakukan selama tiga tahun anggaran yaitu 2003/2004 sampai dengan 2005. Kondisi keuangan pemerintah daerah dilihat dengan rasio keuangan sebagai berikut:

1. Rasio Kemandirian

Rasio ini digunakan untuk mengukur kemandirian suatu daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah

terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi) semakin rendah. Rasio Kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti semakin tinggi pula partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD

2. Rasio efektivitas dan rasio efisiensi

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio mencapai minimal 1 (satu) atau 100 persen. Semakin tinggi rasio efektifitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Untuk memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektivitas perlu dibandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. Kinerja Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik.

3. Rasio Aktivitas

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja rutin maupun rasio belanja pembangunan terhadap Anggaran Pembangunan Belanja Negara yang ideal karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian sebagai daerah dinegara berkembang peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio belanja pembangunan yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan didaerah.

4. Debt Service Coverage Ratio (DSCR)

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah (BD) dari pajak bumi dan bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Bumi dan Bangunan (BPHBB), Penerimaan SDA dan bagian daerah lainnya serta DAU setelah dikurangi Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo. DSCR sebesar minimal 2,5 merupakan ketentuan yang menyangkut persyaratan dalam menggunakan alternatif sumber dana lainnya yaitu dengan melakukan pinjaman.

5. Rasio Pertumbuhan

Untuk mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Dengan mengetahui pertumbuhan masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal sudah menjalankan otonomi daerah dengan baik?

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi media bagi penulis untuk menerapkan teori-teori mengenai keuangan daerah dan APBD yang diperoleh selama ini.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pihak pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang jujur, efektif dan efisien.

3. Bagi Pembaca

Menambah pengetahuan dalam hal pengelolaan keuangan daerah khususnya yang berkaitan dengan rasio keuangan daerah.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Obyek dan Lokasi Penelitian

Obyek yang diteliti adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kendal, biaya, target dan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah yang dilakukan DPKD Kabupaten Kendal dari tahun anggaran 2003/2004 sampai dengan tahun anggaran 2005 dimana penelitian berlokasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal.

1.6.2 Data yang digunakan

Data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu:

1. Data APBD Kabupaten Kendal dari tahun anggaran 2003/2004 sampai dengan tahun anggaran 2005.

2. Data biaya, target dan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah yang dilakukan DIPENDA Kabupaten Kendal tahun anggaran 2003/2004 sampai 2005.
3. Data mengenai gambaran umum Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal yang berkaitan dengan penelitian ini.

I.6.3 Metode Pengumpulan data

1. Wawancara

Metode pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan kepada petugas Dinas Pengelolaan Kabupaten Kendal.

2. Dokumentasi Data

Pengumpulan data dengan cara mencatat secara langsung dari dokumen-dokumen yang ada mengenai data-data yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu:

1. Data APBD Kabupaten Kendal tahun anggaran 2003/2004 sampai dengan tahun anggaran 2005
2. Data biaya, target dan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah yang dilakukan DPKD Kabupaten Kendal tahun anggaran 2003/2004 sampai dengan tahun anggaran 2005.
3. Data mengenai gambaran umum pemerintah daerah Kabupaten Kendal yang berkaitan dengan penelitian ini.

I.6.4 Metode Analisis Data

Untuk melakukan analisis, data kuantitatif dikumpulkan dan kemudian diolah dan dianalisis dengan menggunakan rasio sebagai berikut:

1. Rasio Kemandirian

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Bantuan pemerintah pusat / propinsi dan pinjaman}}$$

2. Rasio Efektivitas dan Efisiensi

Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Target penerimaan PAD yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah}}$$

Rasio efisiensi yaitu rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}}$$

3. Rasio Aktivitas

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal.

$$\text{Rasio Belanja rutin terhadap APBD} = \frac{\text{Total belanja rutin}}{\text{Total APBD}}$$

$$\text{Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD} = \frac{\text{Total belanja pembangunan}}{\text{Total APBD}}$$

4. Debt Service Coverage Ratio (DSCR)

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah (BD) dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya serta DAU. Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo.

$$\text{DSCR} = \frac{(\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW}}{\text{Total (pokok angsuran} + \text{bunga} + \text{biaya pinjaman)}}$$

DSCR sebesar minimum 2,5 merupakan ketentuan yang menyangkut persyaratan dalam menggunakan alternatif sumber dana lain yaitu dengan melakukan pinjaman. Jika DSCR lebih dari atau sama dengan 2,5 berarti pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman. Sebaliknya, jika DSCR kurang dari 2,5 maka pemerintah daerah tidak dapat melakukan pinjaman lagi.

5. Rasio Pertumbuhan

Untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan pendapatan dan belanja yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya, digunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{P_n - P_o}{P_o} \times 100\%$$

P_n = data tahun tertentu

P_o = data tahun ke 0



L7 Sistematika Penulisan

Pembahasan disusun melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

Bab 1. Pendahuluan

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

Bab 2 Pemerintahan Daerah

Pada bab ini akan diuraikan mengenai teori-teori keuangan daerah dan dipergunakan sebagai dasar untuk menganalisis data-data yang diperoleh dari perusahaan.

Bab 3. Gambaran Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal

Pada bab ini akan dikemukakan data-data yang diperoleh dari pemerintah daerah yang antara lain meliputi letak geografis, penduduk, pemerintahan, dan struktur organisasi.

Bab 4. Analisis Penelitian

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai proses penelitian, hasil penelitian dan pembahasannya. Bab ini berisi analisis perhitungan rasio kemandirian, rasio efisiensi dan efektivitas, rasio aktivitas, DSCR, dan rasio pertumbuhan.

Bab 5. Kesimpulan dan saran

Bab ini berisi kesimpulan dari seluruh materi pembahasan dan saran-saran yang mungkin dapat dipergunakan untuk pengembangan pemerintah daerah Kabupaten Kendal.