

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Implementasi Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah mendorong terjadinya perubahan dalam tata pemerintahan dan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah (Joedo, dalam Sri, 2003). Kedua undang-undang tersebut, yakni Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 yang sudah direvisi menjadi Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004, melahirkan nuansa baru yakni pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan dengan pemberian wewenang kepada pemerintah daerah, yakni pemerintah provinsi dan kota atau kabupaten, untuk mengelola penggunaan dana, baik yang berasal dari pemerintah pusat, maupun dari pemerintah daerah sendiri, yang tentunya disertai pula dengan adanya pertanggungjawaban yang penuh terhadap rakyat.

Pelaksanaan kedua undang-undang tersebut merupakan suatu kesempatan sekaligus suatu tantangan bagi pemerintah daerah untuk menunjukkan potensi serta kemampuan yang dimiliki dalam mengelola pemerintahan daerahnya. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus

mempersiapkan diri baik dalam hal kelembagaan, sumber daya manusia, dan pendanaan untuk dapat memenuhi tantangan otonomi daerah tersebut.

Salah satu aspek yang dapat digunakan untuk menilai kemampuan daerah secara nyata dalam mengatur rumah tangganya adalah dengan melihat posisi keuangannya. Posisi keuangan dapat dilihat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mana di dalamnya berisi perencanaan keuangan daerah dan penerimaan serta pengeluaran daerah untuk membiayai semua kegiatan pemerintah daerah setiap tahun anggarannya. APBD, yang merupakan laporan keuangan daerah, dapat dijadikan sebagai tolok ukur apakah pemerintah daerah telah mampu menjalankan roda pemerintahan secara baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah adalah dengan menggunakan rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Rasio keuangan yang digunakan antara lain :

1. Rasio kemandirian. Menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Rasio efektivitas dan efisiensi. Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan diperbandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Sedangkan rasio efisiensi menggambarkan

perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.

3. Rasio keselarasan. Menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik secara optimal.
4. *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). Menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengembalikan pinjaman.
5. Rasio pertumbuhan. Mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya.

Rasio-rasio di atas pernah digunakan oleh Widodo dalam penelitian berjudul "Analisis Rasio Keuangan Pada APBD Kabupaten Boyolali" yang tercantum dalam buku "Akuntansi Keuangan Daerah" (Halim, 2004). Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat masih relatif rendah dan bahkan cenderung turun yaitu 16,65% pada Tahun Anggaran 1997/1998 menjadi 9,69% pada Tahun Anggaran 2000.

Menurut Widodo, hasil analisis dari rasio keuangan 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 sejauh mana aktivitas 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.

Berdasarkan keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa analisis rasio keuangan APBD dapat dijadikan sebagai suatu alat untuk mengukur kinerja pemerintah daerah, baik provinsi maupun kota atau kabupaten, dalam mengelola keuangannya, berkaitan dengan adanya otonomi daerah dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola keuangannya sendiri.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menggunakan rasio keuangan yang sama seperti yang digunakan oleh Widodo namun dengan lokasi dan tahun anggaran yang berbeda. Dalam penelitian ini, penulis memilih Kota Yogyakarta sebagai lokasi penelitian dikarenakan Kota Yogyakarta merupakan salah satu daerah dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang melaksanakan otonomi daerah. Kota Yogyakarta adalah daerah yang mengalami perkembangan dari tahun ke tahun dalam pembangunan serta pertumbuhan ekonominya. Terbukti dengan

banyaknya dibangun real estate, mall-mall, pusat perbelanjaan, pusat elektronik, dan lain-lain. Sedangkan alasan penulis memilih Tahun Anggaran 2004 sampai 2005 sebagai Tahun Anggaran penelitian adalah untuk melihat kinerja terkini dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Oleh karena itu penulis menuangkannya dalam skripsi yang berjudul : ANALISIS RASIO KEUANGAN UNTUK MENGUKUR KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA.

1.2. Rumusan Masalah

Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta berdasarkan analisis rasio keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah?

1.3. Batasan Penelitian

1. Penelitian ini menggunakan 5 rasio keuangan, yaitu : rasio kemandirian, rasio efisiensi dan efektifitas, rasio keserasian, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), dan rasio pertumbuhan.
2. APBD yang dianalisis diambil dari Tahun Anggaran 2004 sampai 2005 untuk melihat kinerja terkini dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mengukur kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta dengan menggunakan analisis rasio keuangan sehingga melalui analisis tersebut akan diperoleh informasi mengenai bagaimana pemerintah daerah mengelola keuangannya. Informasi yang dihasilkan tersebut nantinya dapat dijadikan sebagai dasar dalam pembuatan keputusan oleh pihak-pihak yang terkait, yaitu DPRD, Badan eksekutif, Investor dan kreditor, Pemerintah Pusat, dan juga masyarakat.

1.5. Manfaat Penelitian

Memberikan informasi mengenai kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta. Informasi tersebut kiranya dapat memberikan gambaran mengenai kondisi keuangan daerah Kota Yogyakarta, sehingga dengan demikian diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menyusun dan melaksanakan APBD di masa yang akan datang.

1.6. Metodologi Penelitian

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah studi kasus.

B. Obyek dan Lokasi

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta
Tahun Anggaran 2004 sampai 2005

C. Metode Pengumpulan Data

Data sekunder yang diperoleh secara langsung dari Pemerintah Kota Yogyakarta yang terkait yaitu Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD), Bagian Perekonomian dan Pendapatan Daerah, dan Badan Pusat Statistik Yogyakarta berupa Realisasi APBD, didapat dengan metode wawancara kepada pihak terkait dan juga dengan metode dokumentasi.

D. Metode Analisis

1. Analisis Kuantitatif

$$\text{a. Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah dan Pinjaman}}$$

Menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembagian dan pelayanan kepada masyarakat. Kemandirian keuangan ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan Bantuan Pemerintah dan Pinjaman.

$$\text{b. Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Rasio efektivitas menunjukkan seberapa jauh organisasi berhasil mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Rasio efisiensi menunjukkan perbandingan antara output dengan input.

c. Rasio Keselarasan

- Rasio Belanja Rutin Terhadap APBD

$$= \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

- Rasio Belanja Pembangunan Terhadap APBD

$$= \frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

Menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal.

d. Debt Service Coverage Ratio (DSCR)

$$\text{DSCR} = \frac{((\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW})}{\text{Total (Pokok Angsuran + Bunga + Biaya Pinjaman)}}$$

DSCR digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mengembalikan pinjaman.

Dimana :

PAD : Pendapatan Asli Daerah

BD : Bagian Daerah

DAU : Dana Alokasi Umum

BW : Belanja Wajib

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

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya.

Dimana :

P_n : Data tahun tertentu

P_o : Data tahun ke-o

2. Analisis Kualitatif

Analisis Kualitatif ini merupakan pembahasan dari hasil analisis kuantitatif yang diperoleh. Pembahasan mengenai rasio-rasio tersebut akan disertai dengan analisis tentang hal-hal apa saja yang menjadi penyebab besar kecilnya rasio, upaya apa yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk meningkatkan kinerjanya, dan juga upaya apa saja yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk meningkatkan kinerja keuangannya terkait dengan teori-teori yang ada.

1.7. Sistematika Penulisan

Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Batasan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab 2 : Teori-Teori Yang Melandasi Pemerintahan Daerah

Bab ini berisi mengenai teori-teori yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Teori-teori tersebut meliputi teori tentang Otonomi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kinerja Pemerintahan Daerah, dan Analisis Rasio Keuangan Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Bab 3 : Gambaran Umum

Bab ini berisi mengenai gambaran umum Pemerintah Kota Yogyakarta meliputi letak dan keadaan geografis, Pendapatan Asli Daerah, dan APBD Pemerintah Kota Yogyakarta.

Bab 4 : Analisis Data

Bab ini berisi analisis kuantitatif dan analisis kualitatif. Analisis kuantitatif terdiri dari penghitungan rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio keselarasan, *Debt Service Coverage Ratio*, dan rasio pertumbuhan. Sedangkan analisis kualitatif berisi tentang pembahasan atas rasio-rasio tersebut dan juga dilengkapi dengan analisis tentang hal-hal apa saja yang mempengaruhi besar kecilnya rasio, upaya apa yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk meningkatkan kinerjanya, dan juga upaya

apa saja yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk meningkatkan kinerja keuangannya terkait dengan teori-teori yang ada.

Bab 5 : Kesimpulan dan Saran

Bab ini berisi penutup dari analisa data dan pembahasan yang telah dilakukan.

