

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak era reformasi tahun 1998 paradigma pembangunan di Indonesia telah bergeser dari model pembangunan sentralisasi menjadi desentralisasi. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan otonomi daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Mardiasmo, 2002:24), Pemerintah Daerah Tingkat Kabupaten 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. Kewajiban itu dapat dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi sumber daya keuangannya secara optimal.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan

memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Hasil analisa rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam (Halim,2000:126) :

1. menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. mengukur sejauh mana aktifitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah (Halim,2002:128) :

1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
2. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.
3. Pemerintah Pusat/Propinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditor, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Kesperasian, dan *Debt Service Coverage Ratio*.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas penulis akan menganalisis rasio keuangan pada APBD Kabupaten Sleman dengan mengacu pada penelitian sebelumnya dimana periode penelitian dilakukan selama 4 (empat) tahun yaitu dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003.

B. Perumusan Masalah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Mardiasmo,2002:24), Pemerintah Daerah Tingkat Kabupaten diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan.

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat yang lebih berdaya guna dan berhasil guna, serta untuk lebih memantapkan pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban dalam mencapai visi, misi, dan tujuan pembangunan daerah perlu disusun rencana strategis daerah. Pola Dasar Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman 2000-2004 menetapkan visi yang merupakan cita-cita yang ingin dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Kabupaten Sleman yang maju, sejahtera, lestari mandiri, berdaya saing, damai, demokratis, agamis dan berkeadilan. Untuk mewujudkan visi masyarakat Kabupaten Sleman masa depan, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menetapkan misi yang dijabarkan dan dilaksanakan melalui prioritas pembangunan daerah yang berupa program-program pembangunan daerah yang diharapkan dapat mewujudkan pemerintah daerah yang baik, meningkatkan kegiatan ekonomi daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan meningkatkan kapasitas pengembangan potensi wilayah.

Penggunaan analisis rasio pada APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif dan efisien, analisa rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan.

Widodo membahas dan menganalisis mengenai rasio keuangan pada APBD Kabupaten Boyolali selama kurun waktu 4 (empat) tahun yaitu dari tahun 1997/1998 sampai dengan tahun 2000 (Halim,2000:136). 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. Pendapatan daerah Kabupaten Boyolali sebagian besar masih diprioritaskan untuk mencukupi belanja rutin, yaitu rata-rata mencapai 80% dari total pendapatan yang diterima. Dan secara potensial apabila terjadi kekurangan dana, maka untuk mencukupi kebutuhan belanjanya, Kabupaten Boyolali memiliki kesempatan untuk melakukan pinjaman.

Salah satu data statistik yang digunakan sebagai indikator untuk menganalisa dan mengevaluasi perkembangan perekonomian suatu daerah adalah data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2002-2004, data PDRB harga konstan menunjukkan bahwa selama empat tahun (dari tahun 1996 sampai dengan tahun 1999) pertumbuhannya mengalami pasang surut yaitu pada tahun 1996 pertumbuhannya mencapai 8,25%, kemudian turun menjadi 3,58% pada tahun 1997 karena munculnya krisis ekonomi dan moneter di Indonesia, bahkan pada tahun 1998 mengalami pertumbuhan minus sebesar 7,27% dan baru menunjukkan gejala kenaikan pada tahun 1999 sebesar 1,93%. Dengan melihat laju pertumbuhan ekonomi selama empat tahun terakhir dan berbagai potensi yang ada, maka diprediksikan selama empat tahun mendatang pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Sleman akan mengalami peningkatan.

Dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonominya, ada beberapa kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, di antaranya kegiatan ekonomi daerah masih rendah yang disebabkan antara lain rendahnya kemampuan manajemen dan jiwa kewirausahaan, akses ke sumber keuangan formal belum optimal, kurangnya pemberdayaan ekonomi kerakyatan serta kurangnya peraturan pendukung. Meskipun pada tahun 2000 telah mulai dikembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab serta peningkatan upaya pemberdayaan masyarakat, namun pada kenyataannya masih ada sebagian peraturan pelaksanaan yang diterbitkan tidak sesuai dengan semangat dan jiwa dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Di samping itu penyebab lainnya adalah terbatasnya keuangan daerah dan terbatasnya sumber daya manusia aparat pemerintah yang berkualitas.

Rencana strategis daerah dalam pelaksanaannya dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) yang memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terukur kinerjanya dan akan ditetapkan setiap tahunnya. Dalam rangka mengevaluasi kinerja APBD tersebut, pelaksanaannya mengacu pada ketentuan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan untuk kriteria keberhasilan kinerja diukur dengan mempergunakan klasifikasi sebagai berikut : 1) 85-100% sangat berhasil, 2) 70-<85% berhasil, 3) 55-<70% cukup berhasil, 4) <55% tidak berhasil.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. apakah kemandirian Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 baik ?
2. apakah efektifitas dan efisiensi Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 baik ?
3. apakah keserasian belanja rutin dengan belanja pembangunan Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 baik ?
4. apakah *Debt Service Coverage Ratio* Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 baik ?

C. Batasan Masalah

- a. Objek dalam penelitian ini adalah target dan realisasi APBD Kabupaten Sleman, biaya, target dan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003.
- b. Kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya diukur dengan melakukan analisis kinerja keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Analisis rasio keuangan yang digunakan antara lain Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Keserasian, dan *Debt Service Coverage Ratio*.
- c. Akuntansi keuangan daerah adalah suatu proses identifikasi, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (propinsi, kabupaten, atau kota) yang dijadikan sebagai informasi dalam

rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukan.

- d. APBD adalah rencana operasional Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam rupiah, yang menunjukkan estimasi belanja (pengeluaran) guna membiayai kegiatan Pemerintah Daerah dan estimasi pendapatan guna memenuhi belanja (pengeluaran) tersebut, untuk suatu periode tertentu yang umumnya adalah 1 tahun.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis rasio kemandirian Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003. Rasio kemandirian yang mencapai 75 persen atau lebih menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.
2. Untuk menganalisis rasio efektivitas dan rasio efisiensi Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003. Rasio efektivitas yang mencapai 90 persen atau lebih menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Kinerja pemerintah daerah dikategorikan baik apabila rasio efisiensi yang dicapai di antara 0 sampai dengan 80 persen.
3. Untuk menganalisis rasio keserasian Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003. Kinerja pemerintah daerah dikategorikan baik apabila rasio belanja pembangunan lebih besar daripada rasio belanja rutin.

4. Untuk menganalisis *Debt Service Coverage Ratio* Kabupaten Sleman dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2003. Kabupaten Sleman memiliki kesempatan melakukan pinjaman apabila mempunyai DSCR minimal 2,5.

E. 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 studi.

2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang jujur, efektif dan efisien.

3. Bagi Pembaca

Bagi para pembaca dapat menjadi salah satu sarana untuk memperluas wawasan dan sebagai bahan pembandingan terhadap penelitian sejenis yang pernah dilakukan, serta dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini, sistematika penulisan yang akan dibuat adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

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

BAB II : ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

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

BAB III : GAMBARAN UMUM PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SLEMAN

Pada bab ini akan dikemukakan data-data yang diperoleh dari pemerintah daerah yang antara lain meliputi letak geografis dan topografis, penduduk, pemerintahan, dan struktur organisasi. Serta berisi tentang metode penelitian yang meliputi lokasi penelitian, data penelitian, dan metode analisis data.

BAB IV : ANALISIS DATA

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