

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi dibidang keuangan ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan juga pembaharuan landasan hukum. Pembaharuan tersebut dimulai dengan diterbitkannya Paket Undang-undang dibidang Keuangan Negara yaitu UU No. 22 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No.34 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah merupakan pemberian wewenang yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah. Setiap daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan

didaerahnya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tidak mungkin bisa terjadi tanpa peran serta masyarakat melalui pembayaran pajak dan retribusi, oleh karena itu pemerintah daerah harus meningkatkan pelayanan publik. Menurut Sidik (2002) dalam Wirawan dan Priyo Hari Hadi (2007) dengan semakin meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat kemandirian daerah pun semakin meningkat dan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin berkurang.

Sumber-sumber keuangan daerah selain berasal dari sumber keuangan yang dimiliki daerah juga dapat melalui pinjaman. Pinjaman daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan APBD dan atau untuk menutup kekurangan kas yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang berupa inisiatif dan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan (Mohammad Mahsun, Firma Sulistyowati dan Heribertus Andre Purwanugraha, 2006). Besarnya pinjaman daerah harus disesuaikan dengan kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman tersebut agar tidak menimbulkan beban bagi APBD tahun-tahun berikutnya.

Setelah diberlakukannya UU No.17 tahun 2003, pengelolaan keuangan negara memasuki sistem baru yang berbeda dengan sebelumnya, dalam pasal 3 ayat (1) keuangan negara harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan. Selain

itu juga diterapkannya anggaran berbasis kinerja (*Performance Budgeting*) agar pemerintah daerah dapat membelanjakan pendapatannya dengan baik (Sri Rustiyaningsih, 2008).

UU No.17 tahun 2003 mengamanatkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD/APBN berupa laporan keuangan yang disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (Mahsun, dkk. 2006). Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP 01 Paragraf ke-14) menjelaskan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Melalui laporan realisasi anggaran kita dapat melihat gambaran kinerja keuangan suatu daerah dalam satu periode tertentu. Kinerja merupakan gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi (Indra Bastian, 2001). APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dapat memberikan informasi mengenai seberapa baik pemerintah daerah mengelola keuangan daerah yang dapat dilihat dari perbandingan antara anggaran dan realisasi. Jika anggaran lebih besar daripada realisasi maka dapat dikatakan anggaran tersebut mengalami surplus dan itu berarti pemerintah daerah dapat mengelola dengan baik setiap sumber daya ekonomi yang digunakan untuk mendanai kegiatan pemerintahan. Jika sebaliknya, apabila realisasi lebih besar daripada anggarannya maka perlu dilakukan peninjauan kembali serta melakukan proses perbaikan terhadap

kinerja keuangan pemerintah agar tercipta kondisi pemerintahan yang sesuai dengan harapan publik.

Untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan daerah, dapat diukur melalui rasio kinerja keuangan pemerintah yaitu Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Aktivitas, Rasio Pertumbuhan, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dan Tingkat Ketergantungan atau Derajat Otonomi Fiskal (Khoirunnisak dan Ardi Hamzah, 2007).

Penelitian sebelumnya yang dilakukan Sohidin dan Ngadiman (2005) menganalisis rasio keuangan APBD sebagai evaluasi atas kinerja pemerintah daerah (Studi kasus pada pemerintah Kabupaten Boyolali-Jawa Tengah) tahun 2000 sampai 2004 dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan, hasilnya menunjukkan bahwa kemandirian daerah di Kabupaten Boyolali dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan dengan melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat masih rendah. Untuk perhitungan rasio keserasian menunjukkan bahwa sebagian besar dana yang dimiliki pemerintah daerah Boyolali masih diprioritaskan untuk kebutuhan belanja rutin sehingga rasio belanja pembangunan terhadap APBD masih relatif kecil. Rasio pertumbuhan menjelaskan bahwa pertumbuhan APBD Kabupaten Boyolali pada tahun anggaran 2000-2002 menunjukkan pertumbuhan yang positif meskipun kecenderungan pertumbuhannya semakin berkurang.

Penelitian serupa dilakukan oleh Khoirunisak dan Ardi Hamzah (2007) yang menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Pusat Sebelum dan Sesudah UU No.17 Tahun 2003 (Studi Kasus APBN 2000-2006) dengan menggunakan rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat perbedaan Rasio Kemandirian¹ sebelum dan sesudah diterbitkannya UU No.17 Tahun 2003. Hal ini dikarenakan adanya pengelolaan hibah dan pinjaman yang lebih baik dibandingkan sebelum diterbitkannya UU tersebut. Selain itu juga dikarenakan adanya regulasi mengenai besarnya hibah dan pinjaman serta dilakukan pengawasan terhadap hibah dan pinjaman tersebut oleh elemen pemerintah dan unsur-unsur masyarakat. Pada rasio keserasian belanja rutin juga terdapat perbedaan yang signifikan sebelum dan sesudah diterbitkannya UU No.17 Tahun 2003. Hal ini dikarenakan dengan adanya UU tersebut, belanja rutin yang dikeluarkan harus sesuai dengan kebutuhan. Untuk rasio kemandirian² atau rasio kemandirian total, rasio efektivitas penerimaan, rasio efektivitas pengeluaran, rasio keserasian belanja pembangunan, rasio pertumbuhan penerimaan dan rasio pertumbuhan pengeluaran tidak terdapat perbedaan yang signifikan sebelum dan sesudah UU No.17 Tahun 2003.

Penelitian Andi Kristiawan (2007) menguji kinerja keuangan APBD pemerintah Kota Madiun pada tahun 1997 sampai 2005 sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan menggunakan rasio kemandirian, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan Pemerintah Kota Madiun sebelum dan sesudah

otonomi daerah. Pada rasio kemandirian menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan sebelum dan sesudah otonomi daerah. Pemerintah Kota Madiun masih tergantung pada bantuan pihak eksternal. Pada rasio keserasian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan tingkat belanja rutin sebelum dan sesudah otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan belanja rutin Pemerintah Kota Madiun sebelum otonomi daerah lebih baik daripada sesudah otonomi daerah. Tingkat belanja pembangunan tidak terdapat perbedaan sebelum dan sesudah otonomi daerah dikarenakan alokasi APBD masih diprioritaskan untuk belanja rutin. Pada rasio pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menunjukkan tidak adanya perbedaan sebelum dan sesudah otonomi daerah karena pada kenyataannya Pemerintah Kota Madiun belum mampu mendorong daerahnya sendiri untuk menggali Pendapatan Asli Daerahnya sendiri. Tidak berbedanya pertumbuhan pendapatan sebelum dan sesudah otonomi daerah disebabkan adanya transfer dana perimbangan. Untuk rasio pertumbuhan belanja rutin dan belanja pembangunan sebelum dan sesudah otonomi daerah tidak terdapat perbedaan. Hal tersebut dikarenakan tidak bertumbuhnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Madiun sehingga penerimaan APBD untuk membiayai pengeluaran APBD masih tergantung pada dana perimbangan dan alokasi dana APBD sebagian besar dialokasikan untuk belanja rutin yang besarnya tetap dari tahun ke tahun sehingga mengakibatkan belanja pembangunan tidak mengalami perubahan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Sri Rustiyarningsih (2008) dan Khoirunisak dan Ardi Hamzah (2007) dengan menambahkan rasio

efisiensi dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) serta membandingkan kinerja keuangan antar kabupaten dan kota di Provinsi D.I Yogyakarta. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penelitian ini diberi judul “ **Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah TK II di Provinsi D.I Yogyakarta Sebelum dan Sesudah Diterbitkannya UU No.17 Tahun 2003**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah :

1. Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II di Provinsi D.I Yogyakarta sebelum dan sesudah Undang-undang No.17 tahun 2003?
2. Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan antar Kabupaten dan Kota di Provinsi D.I Yogyakarta?

C. Batasan Masalah

Peneliti membatasi periode penelitian dari tahun 2001 sampai tahun 2003 sebelum diterbitkannya UU No.17 Tahun 2003 dan tahun 2004 sampai tahun 2006 sesudah diterbitkannya UU No.17 Tahun 2003, serta hanya menggunakan 5 rasio keuangan pemerintah yaitu Rasio Kemandirian, Derajat Otonomi Fiskal, Rasio Efektivitas, Rasio Aktivitas, Rasio Pertumbuhan.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah :

1. Untuk menemukan bukti empiris bahwa terdapat perbedaan kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II di Provinsi D.I Yogyakarta sebelum dan sesudah diterbitkannya UU No.17 tahun 2003.
2. Untuk menemukan bukti empiris bahwa terdapat perbedaan kinerja keuangan antar Kota dan Kabupaten di Provinsi D.I Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Memberikan pemahaman tentang perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan sesudah diterbitkannya UU No.17 tahun 2003 yang dilihat dari rasio kinerja keuangan pemerintah.

2. Bagi Pemerintah

Untuk dapat membantu dalam pengambilan keputusan dan perencanaan APBD.

3. Bagi Mahasiswa

Lebih memahami rasio-rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah serta memberikan pengetahuan mengenai kinerja pemerintah daerah sebelum dan sesudah diterbitkannya UU No.17 tahun 2003 dan sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Pembahasan dalam penelitian ini dibagi dalam 5 bab sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Batasan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan Skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tinjauan pustaka tentang Definisi Anggaran Sektor Publik, Fungsi dan Jenis Anggaran Sektor Publik, Karakteristik Anggaran Sektor Publik, Otonomi Daerah, Penilaian Kinerja, Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, UU No.17 Tahun 2003, Hubungan Keuangan Negara dengan Keuangan Daerah, Perbedaan Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah sebelum dan sesudah Diberlakukannya UU No. 17 Tahun 2003, Penelitian Terdahulu, Kerangka Konseptual atau Model Penelitian, Hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang Desain Penelitian, Populasi dan sampel, Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel, Lokasi dan Waktu Penelitian, Prosedur Pengumpulan Data serta Tehnik Analisis.

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang data penelitian, hasil penelitian dan pembahasan.

BAB V : SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan tentang simpulan dari penelitian, keterbatasan penelitian dan saran untuk penelitian berikutnya.