

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia sistem otonomi daerah sudah dianut sejak tahun 1999. Hal ini sesuai dengan lahirnya UU No. 22 tahun 1999 kemudian diubah dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diperbaharui dalam UU Nomor 23 tahun 2014 terkait pemerintah daerah dalam wewenang pengambilan keputusan, pengelolaan sumber daya yang berpotensi untuk daerah, serta mengurus urusan pemerintahannya sendiri (hak otonomi daerah).

Untuk mewujudkan otonomi daerah tersebut dalam pelaksanaannya pemerintah dituntut untuk lebih mandiri dan tidak bergantung pada pemerintah pusat dalam merencanakan, melaksanakan, dan mempertanggung jawabkan segala yang terjadi dengan daerahnya khususnya dalam merumuskan kebijakan pemerintah di bidang keuangan (Apriyanti & dkk, 2020). Atas dasar tersebut, satuan kerja pengelola pendapatan daerah harus memiliki kemampuan untuk meningkatkan partisipasinya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) demi kelangsungan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga hal itu mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerahnya (Rahmayati, 2016).

Pertanggungjawaban atas penyusunan laporan keuangan daerah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar

Akuntansi Pemerintah yang berbasis kas, kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah yang berbasis *Accrual* yang tertera pada lampiran I dan berbasis *Cash Accrual* tertera pada lampiran II.

Penyusunan laporan keuangan yaitu perwujudan dari akuntabilitas dan transparansi keuangan negara (Natalia & Astuti, 2015). Tujuan dari pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberi informasi yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan pemerintah daerah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab dan memiliki tugas dalam melakukan pengelolaan sumber daya yang telah dipercayakan untuk menjalankan aktifitas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat dan memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan keuangan daerahnya sebagai standar penilaian apakah telah berhasil menjalankan tugasnya atau tidak (Hakim, 2018).

Sejak lahirnya orde baru, Pemerintah Kota Yogyakarta telah diserahkan wewenang untuk mengatur sendiri sistem pemerintahan dan keuangan yang ada di daerahnya. Sebagai salah satu pemerintah daerah yang sudah berdiri sejak lama dan letak geografisnya yang terbilang strategis, sudah seharusnya menjadikan Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki potensi dalam melakukan pengelolaan keuangan yang baik secara optimal sebagai penunjang dalam melakukan pelayanan dan pembangunan pada daerahnya (Harahap, 2020).

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan kemampuan keuangan daerahnya dinilai dari kinerja keuangan (Marlia, 2019). Penilaian kinerja keuangan penting dilakukan sebagai kepentingan publik karena dapat digunakan untuk mengevaluasi dan digunakan untuk pemulihan kinerja sesuai dengan aturan kerja dalam pelaksanaannya (Apriyanti & dkk, 2020). Penilaian kinerja keuangan juga digunakan sebagai alat untuk mengukur peningkatan kinerja khususnya dalam kinerja keuangan pemerintah daerah pada periode yang akan datang.

Selain itu, penilaian kinerja keuangan daerah juga merupakan salah satu cara untuk menilai kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Harahap, 2020). Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan analisis pada Laporan Realisasi APBD. Dalam penelitian ini, peneliti telah melakukan observasi awal terkait kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta. Berikut merupakan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2015-2019:

Tabel 1. 1 Realisasi Anggaran Kota Yogyakarta Tahun 2015-2019 (dalam ribuan Rupiah)

No.	Uraian	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
	<b>PENDAPATAN</b>	<b>1.434.009.588.218,85</b>	<b>1.577.679.933.045,20</b>	<b>1.659.277.141.816,66</b>	<b>1.736.919.997.852,52</b>	<b>1.765.760.418.492,27</b>
1	Pendapatan Asli Daerah	510.548.822.809,51	540.504.305.181,63	657.049.376.703,22	667.493.075.470,14	689.049.725.509,27
2	Pendapatan Transfer	923.460.765.409,34	1.034.082.627.863,57	999.038.765.113,44	1.069.426.922.382,38	1.075.256.692.983,00
3	Lain-lain Pendapatan Sah	-	3.093.000.000,00	3.189.000.000,00	-	1.454.000.000,00
	<b>BELANJA</b>	<b>1.539.699.344.285,44</b>	<b>1.665.420.970.708,79</b>	<b>1.484.920.699.126,17</b>	<b>1.652.727.843.523,91</b>	<b>1.734.593.335.861,34</b>
1	Belanja Operasi	1.280.844.796.897,44	1.401.388.540.194,94	1.189.116.810.229,57	1.325.013.862.715,42	1.404.860.023.602,17
2	Belanja Modal	256.395.156.433,00	259.589.341.423,85	294.314.086.972,60	325.092.739.056,49	327.434.372.199,17
3	Belanja Tak Terduga	25.180.515,00	1.411.949.744,00	248.448.506,00	293.241.254,00	317.693.064,00
4	Transfer	2.434.210.440,00	3.031.139.346,00	1.241.353.418,00	2.328.000.498,00	1.981.246.996,00
	<b>Surplus/(Defisit)</b>	<b>-105.689.756.066,59</b>	<b>-87.741.037.663,59</b>	<b>174.356.442.690,49</b>	<b>84.192.154.328,61</b>	<b>31.167.082.630,93</b>

Sumber Data: BPKAD Kota Yogyakarta (Data Diolah) 2020

Pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Pemerintah Kota Yogyakarta cenderung mengalami peningkatan pada setiap tahunnya dari tahun 2015-2019. Akan tetapi, dapat dilihat dari data di atas terjadi defisit anggaran pada tahun 2015 senilai Rp. 105.689.756.066,59 dan pada tahun 2016 senilai Rp. 87.741.037.663,59 yang disebabkan oleh total keseluruhan belanja melebihi dari total keseluruhan pendapatan, sehingga hal itu menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum optimal dalam melakukan pembelanjaan pada pendapatan daerahnya. Pendapatan transfer merupakan pendapatan yang diterima dari pemerintah pusat (Mamuka & Elim, 2014). Pendapatan Asli Daerah Kota Yogyakarta relatif lebih kecil dibandingkan dengan pendapatan yang bersumber dari pendapatan transfer, artinya pemerintah daerah belum mampu secara optimal menggali potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah. Kemudian, ditinjau dari aspek belanja daerah yang terdiri dari belanja operasi dan belanja modal, belanja operasi memiliki pengeluaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan realisasi belanja modal.

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk menjelaskan secara detail dalam menilai kinerja keuangan dari suatu daerah adalah dengan melakukan analisis kinerja keuangan yang diukur menggunakan alat analisis yaitu analisis rasio keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sudah ditetapkan sebelumnya dan telah dilaksanakan (Ropa, 2016).

Analisis Rasio Keuangan adalah suatu tehnik analisis keuangan yang hasilnya dapat digunakan untuk memberikan ukuran dalam mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan dari laporan keuangan yang ada (Pilat & Morasa, 2017). Penggunaan analisis rasio keuangan pada sektor publik memiliki perbedaan dengan analisis rasio keuangan yang sering digunakan pada sektor privat, hal itu dikarenakan (Pramono, 2014):

1. Penyajian laporan keuangan pada organisasi pemerintah daerah memiliki sifat dan cakupan yang berbeda dengan penyajian laporan keuangan organisasi yang bersifat privat.
2. Penilaian keberhasilan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai penilaian dari pertanggungjawaban pengelolaan keuangan pemerintah daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan perubahan yang terjadi pada struktur APBD.

Berikut merupakan beberapa hasil penelitian yang dilakukan oleh para peneliti sebelumnya yang membahas tentang analisis kinerja keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan rasio keuangan, diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Rahmayati (2016) yang menyatakan bahwa kinerja keuangan pemerintah Sukoharjo masih belum optimal, meskipun dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerahnya sudah dapat dikatakan efektif dan efisien, akan tetapi dilihat dari tingkat kemandirian daerahnya masih sangat rendah. Hal ini bisa dibuktikan dari besarnya pendapatan yang

diperoleh dari pemerintah pusat dan provinsi dibandingkan dengan pendapatan asli daerah Kabupaten Sukaharjo.

Pilat (2017) juga menyatakan bahwa tingkat kemandirian keuangan Pemerintah Kota Manado masih sangat rendah, hal itu menunjukkan bahwa urusan Pemerintah Kota Manado masih didominasi oleh peran pemerintah pusat. Hasil dari derajat desentralisasi Kota Manado pun masih sangat kurang. Meskipun begitu kinerja keuangan pemerintah Kota Manado sudah sangat efisien dan efektif. Pada penelitian analisis kinerja keuangan yang dilakukan oleh Natalia & Astuti (2015) berdasarkan perhitungan dari rasio pertumbuhan pendapatan di Pemerintah Kabupaten Sleman dapat dikategorikan baik, hasil perhitungan rasio efisiensinya juga menunjukkan kategori efisien, karena realisasi belanja daerahnya tidak melebihi anggarannya. Namun berdasarkan hasil perhitungan rasio tingkat ketergantungannya masih tinggi, artinya pemerintah daerah masih bergantung dengan pemerintah pusat.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Fajriansyah dkk (2019) menunjukkan kinerja keuangan Pemerintah Kota Bitung dari varian pendapatan daerah kurang baik, hal itu disebabkan oleh tidak mampunya Pemerintah Kota Bitung dalam merealisasikan pendapatannya. Berdasarkan perhitungan rasio kemandirian Pemerintah Kota Bitung masih dikategorikan sangat rendah, artinya campur tangan Pemerintah Pusat masih cukup tinggi. Meskipun begitu kinerja keuangan Pemerintah Kota Bitung dilihat dari pertumbuhan pendapatan daerah mengalami kenaikan artinya Pemerintah Kota Bitung mampu mempertahankan dan meningkatkan realisasi pendapatannya. Dan

tingkat belanja daerah pada Pemerintah Kota Bitung dapat dikategorikan baik karena realisasi belanjanya kurang dari jumlah yang dianggarkan.

Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya ialah, pada penelitian ini alat analisis yang akan digunakan untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta adalah analisis varians pendapatan daerah, analisis pertumbuhan daerah, rasio derajat desentralisasi, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio keserasian, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio efektifitas PAD. Kemudian tahun anggaran yang akan diteliti adalah tahun anggaran 2015-2019. Dan objek penelitian yang digunakan yaitu laporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti jelaskan di atas dan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Analisis Rasio Keuangan atas Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2015-2019"**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada penjelasan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang ada pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari analisis varians pendapatan daerah?
2. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio pertumbuhan pendapatan?

3. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio derajat desentralisasi?
4. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio kemandirian?
5. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio ketergantungan?
6. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio keserasian belanja daerah?
7. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio efisiensi?
8. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 dilihat dari rasio efektivitas?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari analisis varians pendapatan daerah.
2. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari rasio pertumbuhan pendapatan.
3. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari rasio derajat desentralisasi.

4. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari rasio kemandirian.
5. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari rasio ketergantungan.
6. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari keserasian belanja daerah.
7. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari rasio efisiensi.
8. Untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2015-2019 diukur dari rasio efektivitas.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Menjadi manfaat bagi pengembangan pengetahuan dan untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah Yogyakarta ditinjau dari teori analisis varians pendapatan daerah, rasio pertumbuhan pendapatan daerah, rasio derajat desentralisasi, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio keserasian, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio efektifitas PAD.
2. Dapat menambah pengetahuan, wawasan, dan media belajar untuk peneliti dalam menerapkan teori rasio keuangan yang telah didapatkan sebelumnya dalam bangku perkuliahan.
3. Dapat digunakan sebagai acuan dalam membuat kebijakan pengelolaan keuangan untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah dan membantu

memberikan informasi kepada masyarakat mengenai akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta.

