

**ANALISIS RASIO KEUANGAN UNTUK MENILAI KINERJA KEUANGAN
PEMERINTAH DAERAH
(Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Surakarta)**

Oleh
Joko Pramono
Dosen Tetap STIE AMA Salatiga

Abstrak

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.22 tahun 1999, tentang pelaksanaan otonomi daerah, maka terjadi perubahan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan daerah. Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan UU yang berlaku. Untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah (Pemda) dalam mengelola keuangan daerahnya, antara lain adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan Pemda. Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya dipergunakan sebagai tolak ukur dalam menilai tingkat kemandirian, efisiensi, efektivitas, keserasian dan pertumbuhan.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan keuangan Pemerintah Kota Surakarta tahun 2010 dan 2011 serta untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas Pemkot Surakarta dalam mengelola sumber dayanya.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah laporan keuangan Pemerintah Kota Surakarta tahun 2011. Selanjutnya data akan di analisis dengan menggunakan enam rasio keuangan yaitu : rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, rasio pertumbuhan dan rasio kemampuan mengembalikan pinjaman (DSCR). Hasil analisis data menyebutkan bahwa kinerja keuangan Pemkot Surakarta yang masih kurang adalah di aspek kemandirian dan aspek keserasian, karena rasio kemandiriannya sebesar 15,83% (2010) dan 22,44 (2011) sedangkan rasio belanja terhadap APBD sebesar 90,24% (2010) dan 86,90% (2011), rasio belanja modal terhadap APBD sebesar 9,65% (2010) dan 13,07% (2011). Tingkat efisiensi dan efektivitas Pemkot Surakarta dalam mengelola dana sudah sangat efisien dan efektif, karena rasio efektivitasnya 94,81% (2010) dan 102,79% (2011) sedangkan rasio efisiensinya 27,95% (2010) dan 14,15% (2011). Pertumbuhan PAD cukup tinggi yakni sebesar 58,93%, pendapatan naik 19,92%. Belanja operasi naik 14,58% dan belanja modal naik 61,03%. Kemampuan melunasi pinjaman masih mencukupi karena rasio DSCR sebesar 15,25% (2010) dan 17,84% (2011).

Pemerintah Kota Surakarta diharapkan berupaya untuk lebih meningkatkan PAD nya dengan mengoptimalkan pengelolaan sumber daya dan memperluas sektor-sektor yang berpotensi menambah PAD, sehingga ketergantungan pendapatan dari Pemerintah Pusat bisa semakin berkurang. Pemerintah Kota Surakarta agar lebih proporsional di dalam mengalokasikan belanjanya, yakni mengurangi belanja operasional dan meningkatkan belanja modal.

Kata kunci : kinerja keuangan, rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, rasio pertumbuhan, rasio DSCR

A. PENDAHULUAN

Akuntansi dapat didefinisikan sebagai sebuah seni, ilmu (*science*) maupun perekayasaan (*technology*), namun juga dapat diartikan sebagai sebuah proses. Sesuai ragam ukuran dan bentuk organisasi pengguna informasi akuntansi, maka bidang akuntansi dapat di klasifikasikan ke dalam dua bidang utama, yaitu : akuntansi sektor privat dan akuntansi sektor publik. Akuntansi sektor privat adalah suatu proses akuntansi untuk mencatat aktivitas ekonomi perusahaan yang berorientasi laba (*profit oriented*) atau istilah lainnya adalah perusahaan swasta. Sedangkan akuntansi sektor publik ditujukan bagi organisasi yang bersifat nir laba, seperti : Yayasan, LSM dan Pemerintah.

Untuk bisa lebih memahami akuntansi sector public, maka akuntansi sebaiknya dilihat sebagai sebuah proses (Abdul Halim, 2012), seperti definisi yang diberikan oleh American Accounting Association 1966 berikut ini : “ akuntansi adalah suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu organisasi atau entitas yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukan”.

Dengan demikian akuntansi sektor publik dapat di definisikan sebagai suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu organisasi atau entitas public seperti Pemerintah, LSM, dan lain-lain yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka mengambil keputusan ekonomi oleh *stakeholders*.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.22 tahun 1999, tentang pelaksanaan otonomi daerah, maka terjadi perubahan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan daerah. Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan UU yang berlaku.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah dengan persetujuan DPR – RI telah menetapkan satu paket undang-undang di bidang Keuangan Negara :

1. UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

3. UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara.

Ketiga perangkat UU tadi menjadi dasar bagi institusi Negara mengubah pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*)

Undang – Undang no. 17 tahun 2003 mewajibkan Presiden dan Gubernur/Bupati/Walikota untuk menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa Laporan Keuangan, yang meliputi :

1. Laporan realisasi APBN/APBD
2. Neraca
3. Laporan Arus Kas
4. Catatan atas laporan keuangan
5. Dilampiri laporan keuangan Negara/daerah dan badan lainnya.
6. Disusun sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

Untuk mewujudkan tata kelola yang baik (*good governance*), Pemerintah melakukan upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara.

Usaha reformasi keuangan Negara mencakup : Peraturan Perundang-Undangan, Kelembagaan, Sistem dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM).

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. Kemampuan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam mengelola keuangan dapat dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang mencerminkan kemampuan Pemda dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberi wewenang menjalankan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya dalam bentuk laporan keuangan yang disusun berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan nomor 1 tentang penyajian laporan keuangan.

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan dan hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan :

1. Akuntabilitas
2. Manajemen
3. Transparansi
4. Keseimbangan antar generasi
5. Evaluasi kinerja.

Komitmen Pemerintah dalam upaya mewujudkan laporan keuangan Pemerintah yang memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi, adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2005, tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). SAP yang pertama masih menggunakan basis kas modifikasi belum berbasis akrual, karena menjadi masa transisi dari *single entry* menuju *double entry*. Berdasarkan PP 24 tahun 2005 tersebut, Pemerintah Daerah masih diperkenankan untuk menggunakan basis kas modifikasi hingga lima tahun ke depan. Sehingga sesuai amanat PP tersebut diterbitkanlah Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 tahun 2010, tentang SAP. Melalui SAP terbaru tersebut Pemda mulai tahun 2011 diwajibkan menggunakan basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan daerah. Adanya SAP menjadi era baru bagi perkembangan akuntansi sektor publik khususnya akuntansi pemerintah di Indonesia.

Untuk menilai kinerja Pemda dalam mengelola keuangan daerahnya, antara lain adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan Pemda. Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya dipergunakan sebagai tolak ukur dalam menilai (Abdul Halim, 2007 : 230) :

1. Kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan
2. Efisiensi dan efektivitas dalam merealisasikan pendapatan daerah
3. Sejauh mana aktivitas Pemda dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Kontribusi masing-masing sumber pendapaan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan analisis rasio keuangan pada organisasi sektor publik, khususnya Pemda belum banyak dilakukan, tidak seperti untuk sektor privat yang sudah sering dilakukan. Hal tersebut dikarenakan :

1. Keterbatasan penyajian laporan keuangan pada organisasi Pemda yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh organisasi yang bersifat privat.
2. Penilaian keberhasilan APBD sebagai penilaian pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan perubahan yang terjadi pada komposisi ataupun struktur APBD.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, peneliti melakukan penelitian dengan judul Analisis Rasio Keuangan Untuk Menilai Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Surakarta).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan kajian latar belakang masalah di atas, maka peneliti membuat perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja Pemerintah Kota Surakarta pada tahun 2011 dan 2010 berdasarkan analisis rasio keuangan ?
2. Sejauh mana Pemerintah kota Surakarta bisa melaksanakan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber dayanya ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Surakarta selama tahun 2011 dan 2010.

2. Untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas Pemerintah Kota Surakarta dalam mengelola sumber dayanya selama tahun 2011 dan 2010.

D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak berikut ini :

1. Bagi Peneliti

Untuk mengembangkan akuntansi sektor publik, khususnya dalam menilai kinerja keuangan Pemerintah daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan dapat menjadi tolok ukur dan bahan pertimbangan pengambilan keputusan yang terkait dengan kinerja keuangan Pemda, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

3. Bagi Pembaca dan Peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat sebagai bahan untuk mengkaji lebih lanjut kinerja keuangan pemerintah daerah.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Laporan Keuangan

Laporan keuangan adalah gambaran tentang neraca / laporan posisi keuangan, laporan rugi laba dan laporan perubahan modal dari suatu perusahaan yang terjadi pada saat tertentu. Laporan keuangan ini diperlukan oleh investor, karyawan, pemberi pinjaman, pemasok dan kreditur usaha lainnya, pelanggan, pemerintah dan masyarakat sebagai bahan informasi untuk mengambil keputusan dalam rangka mengakomodasikan kepentingan masing-masing. Laporan keuangan biasa dibuat oleh perusahaan pada akhir periode atau pada akhir tahun buku. Laporan keuangan dapat dibuat secara bulanan, triwulanan, semesteran dan tahunan. Namun untuk kepentingan pihak eksternal laporan keuangan dibuat secara tahunan.

Laporan keuangan tahunan meliputi : Neraca, Laporan Rugi Laba, Laporan laba ditahan dan Laporan Arus Kas. Dalam laporan keuangan terdapat dua macam informasi penting yang diperoleh para pemegang saham, yaitu bagian dari uraian, yang berupa kata pengantar dari pucuk pimpinan, perusahaan, yang menggambarkan hasil usaha kegiatan perusahaan selama satu periode (satu tahun) yang lalu serta membahas perkembangan-perkembangan baru yang terjadi yang akan mempengaruhi kegiatan perusahaan dimasa yang akan datang.

Tujuan dari laporan keuangan adalah menyajikan informasi yang menyangkut posisi keuangan, kinerja serta perubahan posisi keuangan suatu perusahaan yang bermantaaat bagi sebagian besar pemakai laporan keuangan dalam pengambilan keputusan ekonomi.

Aktivitas ekonomi di Indonesia dapat dibagi ke dalam sektor privat, sektor publik dan sektor nir laba. Khususnya di sektor publik dikenal adanya dua entitas yaitu entitas akuntansi dan entitas pelaporan.

Entitas akuntansi merupakan unit pemerintahan yang mengelola anggaran, aset dan kewajiban yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan atas dasar akuntansi yang diselenggarakannya. Sedangkan entitas pelaporan merupakan unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan perundang-undangan wajib menyajikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang bertujuan umum yang terdiri dari :

- a. Pemerintah pusat
- b. Pemerintah daerah
- c. Masing-masing kementerian negara atau lembaga di lingkungan pemerintah pusat
- d. Satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah atau organisasi lainnya.

Pada organisasi Pemerintah Daerah laporan keuangan yang dikehendaki diatur oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 tahun 2000, Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 pasal 81 ayat (1) serta lampiran XXIX butir (11), PP nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, Permendagri nomor 13 tahun 2003 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, PP nomor 24 tahun 2005 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan yang diperbarui lagi melalui PP Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Sesuai PP nomor 71 tahun 2010, laporan keuangan terdiri dari :

- a. Laporan realisasi anggaran (LRA)
- b. Laporan perubahan saldo anggaran lebih (SAL)
- c. Neraca
- d. Laporan Operasional (LO)

- e. Laporan arus kas (LAK)
- f. Laporan perubahan ekuitas (LKE)
- g. Catatan atas laporan keuangan (CaLK).

Terdapat perbedaan mendasar antara Standar Akuntansi Pemerintah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 dengan Standar Akuntansi Pemerintah berdasarkan PP nomor 71 tahun 2010. Perbedaan mendasar tersebut adalah pada pemakaian basis pencatatan. Jika SAP tahun 2005 menggunakan basis kas modifikasi atau basis menuju akrual, yang penjelasannya adalah untuk mencatat aset, kewajiban dan ekuitas menggunakan basis akrual, untuk pencatatan pendapatan dan belanja menggunakan basis kas.

Pada SAP sesuai PP 71 tahun 2010 sudah ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah harus berkomitmen menggunakan basis akrual dalam setiap pencatatan keuangannya.

2. Analisis Laporan Keuangan

Analisis laporan keuangan berarti: "menguraikan pos-pos laporan keuangan menjadi unit informasi yang lebih kecil dan melihat hubungannya yang bersifat signifikan atau yang mempunyai makna antara satu dengan yang lain baik antara data kuantitatif maupun non kuantitatif dengan tujuan untuk mengetahui kondisi keuangan lebih dalam yang sangat penting dalam proses menghasilkan keputusan yang tepat." (Harahap, 1998). Bagi organisasi privat, analisis laporan keuangan pada umumnya meliputi :

- a. Rasio likuiditas adalah rasio yang menggambarkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajibannya dengan segera atau jangka pendek.
- b. Rasio leverage adalah rasio yang mengukur perbandingan dana yang disediakan oleh pemilik dengan dana yang dipinjam dari kreditur.
- c. Rasio aktivitas adalah rasio yang digunakan untuk mengukur efektif atau tidaknya perusahaan dalam menggunakan dan mengendalikan sumber yang dimiliki perusahaan.
- d. Rasio profitabilitas adalah rasio yang mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba.

Rasio-rasio tersebut perlu disusun untuk memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan dengan perusahaan, yaitu :

- a. Kreditur, baik jangka pendek maupun jangka panjang, yaitu untuk menilai kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya.
- b. Pemegang saham atau pemilik perusahaan, yaitu untuk menganalisis kemampuan perusahaan membayar deviden atau memperoleh laba.
- c. Pengelola, yaitu sebagai informasi yang dapat dipakai sebagai dasar dalam mengambil keputusan.

Analisis laporan keuangan pada dasarnya merupakan analisis yang dilakukan terhadap berbagai macam informasi yang tersaji dalam laporan keuangan. Perbedaan analisis laporan keuangan bisnis dan sektor publik terletak pada objeknya.

Penggunaan analisis rasio keuangan pada sektor publik belum begitu banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan mengenai nama dan kaidah pengukurannya (Abdul Halim, 2007 : 231). Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan Pemda perlu dilaksanakan, meskipun kaidah akuntansi dalam laporan keuangan Pemda berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki organisasi privat. Pemda yang memiliki tugas menjalankan kegiatan pembangunan.

Pihak yang berkepentingan dengan analisis rasio keuangan pada laporan keuangan daerah adalah (Widodo, 2001: 261):

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

Analisis keuangan dapat diartikan sebagai usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam mengadakan analisis keuangan diperlukan ukuran tertentu. Ukuran yang sering digunakan adalah rasio. Menurut Munawir (1995:64) rasio merupakan hubungan atau perimbangan antara satu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain.

Bentuk dari analisis rasio keuangan adalah analisis aset, yang dapat diartikan :

- a. Membandingkan nilai tiap-tiap pos aset dalam neraca tahun sekarang dengan tahun sebelumnya (dua periode pelaporan)

- b. Menghitung proporsi dan persentase masing-masing kelompok aset dengan total aset
- c. Menghitung modal kerja (*working capital*) yang dimiliki pemerintah daerah
- d. Menghitung rasio keuangan terkait dengan aset
- e. Mengevaluasi hasil penghitungan, interpretasi dan prediksi

Sedangkan bentuk dari analisis aset meliputi :

- a. Analisis pertumbuhan
- b. Analisis proporsi
- c. Analisis modal kerja
- d. Analisis rasio :
 - 1) Rasio likuiditas
 - 2) Rasio Solvabilitas
 - 3) Rasio *leverage*

Tujuan dari masing-masing rasio keuangan adalah

- a. Analisis pertumbuhan
yaitu melakukan perbandingan nilai tiap-tiap pos aset dalam neraca dengan tujuan untuk mengetahui persentase perubahan posisi aset pemerintah daerah selama dua perioda berurutan .
- b. Analisis proporsi
bermanfaat untuk melihat potret aset pemerintah daerah secara lebih komprehensif, yaitu apakah kelompok aset tertentu nilainya terlalu besar atau terlalu kecil dari nilai yang wajar
- c. Analisis modal kerja
bermanfaat untuk menilai kecukupan keuangan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan operasi rutin harian tanpa harus mencairkan investasi jangka pendek dan jangka panjang, menggunakan dana cadangan atau penggunaan pos pembiayaan lainnya.
- d. Analisis rasio
 - 1) Rasio likuiditas
Rasio likuiditas menunjukkan apakah pemerintah daerah memiliki aset yang cukup untuk melunasi utang yang jatuh tempo
 - 2) Rasio solvabilitas

Rasio solvabilitas digunakan untuk melihat kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi seluruh kewajibannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

3. Penilaian Kinerja

Penilaian adalah suatu proses atau sistem yang digunakan untuk menentukan nilai kuantitatif sesuatu objek, perkara, atau keadaan. Nilai kuantitatif ini biasanya dinyatakan dalam suatu unit angka yang tetap dengan menggunakan alat pengukuran yang berkaitan.

Kinerja dapat digambarkan sebagai suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan sasaran dan tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategi suatu organisasi (Bastian,2001:329), sedangkan penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun proses (Larry D. Stout dalam Bastian, 2001:329). Artinya bahwa setiap kegiatan organisasi merupakan suatu proses yang tercatat dalam misi dan sejalan dengan tujuan organisasi, dimana kegiatan tersebut dikatakan sukses apabila hasilnya dapat dinikmati oleh masyarakat luas. Penilaian kinerja merupakan suatu alat untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (James B. Whittaker dalam Bastian, 2001:121).

a. Tujuan Penilaian Kinerja

Tujuan pokok pengukuran kinerja adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai tujuan organisasi dan dalam memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya agar dapat mencapai hasil yang diinginkan (Nogi, 2003:108).

Secara umum, tujuan penilaian kinerja adalah :

- 1) Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik
- 2) Untuk mengukur kinerja finansial dan non finansial secara tertimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strateginya.
- 3) Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan individual dan kemampuan kolektif yang rasional (Ulum, 2004:277).

Pada dasarnya penilaian kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga tujuan yaitu:

- a) Untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah
- b) Untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan
- c) Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2004:121).

b. Manfaat Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja mempunyai manfaat bagi organisasi, yaitu :

- 1) Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan menilai kinerja manajemen.
- 2) Menunjukkan arah pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan
- 3) Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan membandingkan skema kerja dan pelaksanaannya.
- 4) Membantu mengungkap dan memecahkan masalah yang ada
- 5) Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
- 6) Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif (Ulum, 2004 : 277).

4. Informasi yang digunakan dalam penilaian kinerja

a. Informasi Finansial

Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan anggaran yang telah dibuat, dimana pengukurannya dilakukan dengan menganalisis varian antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan.

Analisis varian secara garis besar berfokus pada:

1) Varian Pendapatan

Varian pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Berdasarkan UU no.23 tahun 2004 sumber pendapatan daerah ada tiga yaitu:

a) Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang bersumber dari :

(1) Pajak daerah

Pajak daerah adalah semua pendapatan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah atau pajak. Jenis pajak kabupaten / kota terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak

reklame, pajak penerangan jalan, pajak parkir (Abdul Halim, 2004:64).

(2) Restribusi daerah

Restribusi daerah adalah pendapatan yang berasal dari restribusi dari daerah, yang meliputi restribusi pelayanan kesehatan, restribusi air, restribusi pertokoan, restribusi kelebihan muatan dan sebagainya (Abdul Halim, 2004:64).

(3) Bagian laba usaha daerah

Bagian laba usaha daerah adalah pendapatan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

(4) Lain-lain pendapatan asli daerah

Lain-lain pendapatan asli daerah adalah pendapatan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Pendapatan ini berasal dari hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan dan penerimaan jasa giro, selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan oleh daerah.

b) Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang berasal dari penerimaan anggaran pendapatan belanja negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dana perimbangan terdiri atas (Abdul Halim, 2004 : 65).

1) Dana bagi hasil, dibagi menjadi dua yaitu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak, contohnya pajak bumi dan bangunan, bea hak atas tanah dan bangunan dan dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam manusia yaitu pemberian hak atas tanah negara.

2) Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari anggaran pendapatan negara yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan

pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi umum untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal, (kebutuhan fiskal kapasitas fiskal daerah) dari alokasi dasar. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 20% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Porsi DAU antara propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangannya antara propinsi, kabupaten dan kota.

3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana alokasi khusus adalah dana yang berasal dari anggaran pendapatan belanja negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan tertentu (Abdul Halim, 2004 : 65). Besarnya dana alokasi khusus ditetapkan setiap tahun dalam APBD berdasarkan masing-masing bidang kegiatan disesuaikan dengan ketersediaan dana dalam APBD. Dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khususnya yang merupakan unsur daerah.

4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah (bantuan yang tidak menguatkan) dan pendapatan dana darurat).

2) Varian pengeluaran

Varian pengeluaran dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah terdiri dari :

a) Varian belanja rutin

Anggaran belanja rutin merupakan anggaran yang disediakan untuk membiayai kegiatan yang bersifat lancar, rutin dan secara terus menerus yang dimaksudkan untuk menjaga kelestarian roda pemerintahan dan memelihara hasil-hasil pembangunan. Dengan telah diberikannya kewenangan untuk mengelola daerah, maka belanja rutin diprioritaskan pada optimalisasi fungsi dan tugas rutin perangkat daerah. Peningkatan belanja rutin yang diusulkan oleh setiap penganggaran harus diikuti dengan peningkatan mutu pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Perencanaan belanja rutin sedapat mungkin menerapkan pendekatan anggaran kinerja, hal tersebut bertujuan untuk memudahkan analisis dan evaluasi hubungan antara kebutuhan dan hasil serta manfaat yang diperoleh, anggaran belanja rutin meliputi belanja APBD, belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah, belanja sekretaris daerah dan perangkat lainnya.

b) Varian belanja pembangunan.

Anggaran belanja pembangunan adalah anggaran yang disediakan untuk membiayai proses perubahan, yang merupakan perbaikan dan pembangunan menuju kemajuan yang ingin dicapai. Pengeluaran yang dianggarkan dalam pengeluaran pembangunan didasarkan atas alokasi sektor industri, pertanian dan kehutanan, hukum, transportasi, dan lain sebagainya (Abdul Halim, 2004: 223-226).

c) Informasi non finansial

Informasi non finansial dapat menambah keyakinan terhadap kualitas kerja manajemen, informasi non finansial biasanya digunakan dalam pengukuran kinerja dengan menggunakan *balanced scorecard* (Mardiasmo, 2004:123). Informasi non finansial dapat berupa tingkat kepuasan pelanggan, lingkungan eksternal dan internal, pembelajaran dan pertumbuhan serta non finansial (dapat dinyatakan dalam bentuk variabel kunci atau sering disebut dengan *key success factor*). Variabel kunci adalah variabel yang mengindikasikan faktor-faktor yang menjadi sebab kesuksesan organisasi (Ulum, 2004:279).

3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) UU no 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah, APBD adalah rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana disatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam 1 tahun anggaran tertentu dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran. Definisi tersebut merupakan pengertian APBD pada era orde baru (Mamesa dalam Halim, 1995:20). Pengertian APBD

pada masa orde lama adalah perencanaan pekerjaan keuangan yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu, dalam waktu mana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (Kepala daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar penetapan anggaran dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup tadi (Wajong dalam Abdul Halim, 2004:15). Berdasarkan peraturan perundangan no.17 tahun 2000 tentang pinjaman daerah, APBD dapat diartikan sebagai rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD.

APBD adalah suatu anggaran daerah (Abdul Halim, 2004: 16). Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa APBD merupakan program pemerintah daerah dalam bentuk angka. Unsur-unsur anggaran pendapatan dan belanja daerah yaitu :

- 1) Rencana kegiatan suatu daerah dan uraian secara rinci.
- 2) Terdapat sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya dan aktifitas serta biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- 3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- 4) Periode anggaran yaitu biasanya 1 tahun (Abdul Halim, 2004:16).

b. Perkembangan susunan anggaran pendapatan dan belanja daerah

Diera pra reformasi bentuk dan susunan APBD mula-mula berdasarkan UU no.6 tahun 1975 terdiri atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran rutin dibagi menjadi pendapatan rutin dan belanja sendiri, demikian pula dengan anggaran pembangunan dibagi menjadi pendapatan pembangunan dan belanja pembangunan. Susunan tersebut mengalami perubahan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pada tahun 1984-1988, dimana APBD tidak lagi dibagi atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, tapi dibagi atas pendapatan dan belanja dengan rincian:

1. Pendapatan dibagi menjadi:
 - a. Pendapatan dari daerah
 - b. Penerimaan pembangunan
 - c. Unsur kas dan perhitungan (UKP) (Abdul Halim, 2004:16).

2. Belanja dibagi menjadi:

a. Belanja rutin diklasifikasikan menjadi:

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja Barang
- 3) Belanja Pemeliharaan
- 4) Belanja Perjalanan dinas.
- 5) Belanja tidak terduga.

b. Belanja pembangunan diklasifikasikan menjadi 21 sektor, yaitu meliputi sektor industri, sektor kehutanan dan pertanian, sektor sumber daya dan migrasi, sektor tenaga kerja, sektor perdagangan, pengembangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi, sektor transportasi, sektor pembangunan dan energi, sektor pariwisata dan komunikasi daerah, sektor pembangunan daerah dan pemukiman, sektor lingkungan hidup dan tata ruang, sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pemerintah daerah olah raga, sektor kependudukan dan keluarga sejahtera, sektor kesehatan, kesejahteraan sosial, peranan wanita, sektor perumahan dan pemukiman, sektor agama, sektor ilmu pengetahuan dan teknologi, sektor hukum, sektor aparatur pemerintah dan pengawasan, sektor politik, penerangan komunikasi dan media massa, sektor keamanan dan ketertiban umum dan sektor pembayaran kembali pinjaman (Abdul Halim, 2004:16).

Perubahan kedua di era pra reformasi terjadi pada tahun 1998 yaitu pada bagian pendapatan dari daerah perubahan yang terjadi pada klasifikasinya. Jika pada bentuk sebelumnya pendapatan daerah terbagi menjadi empat yaitu sisa lebih perhitungan tahun lalu Pendapatan Asli Daerah, bagi hasil pajak / bukan pajak dan sumbangan / bantuan menjadi satu bagian. Bagian tersebut bernama pendapatan yang berasal dari penerimaan pemerintah atau instansi yang lebih tinggi (Abdul Halim, 2004:16).

Bentuk APBD terbaru berdasarkan keputusan menteri dalam negeri no.29 tahun 2002 adalah:

1) Pendapatan, yang dibagi menjadi tiga kategori:

- a. Pendapatan asli daerah, merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.
 - b. Dana perimbangan, merupakan dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan belanja negara yang di alokasikan pada daerah untuk membiyai kebutuhan dananya.
 - c. Lain-lain pendapatan yang sah, meliputi pendapatan daerah, belanja daerah, pinjaman, ekuitas dana dan cadangan, aset, dan sisa anggaran.
- 2) Belanja, yang digolongkan menjadi tiga, yaitu :
- a. Belanja aparatur daerah, merupakan belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur, contohnya pembelian kendaraan dinas, pembelian bangunan gedung dan lain sebagainya.
 - b. Belanja pelayanan publik, merupakan belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum, contohnya pembangunan jembatan dan jalan raya dan sebagainya.
 - c. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan
- 3) Pembiayaan
- Pembiayaan merupakan kategori baru yang belum ada pada APBD di era pra reformasi, dimana pembiayaan berfungsi sebagai pemisah pimpinan dari pendapatan daerah. Pembiayaan adalah sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit anggaran , pembiayaan dikelompokkan menjadi :
- a. Sumber penerimaan daerah yaitu :
 - 1) Sisa lebih anggaran penerimaan tahun lalu.
 - 2) Penerimaan pinjaman dan obligasi.
 - 3) Hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan.
 - 4) Transfer dari dana cadangan.
 - b. Sumber pengeluaran daerah yaitu :
 - 1) Pembayaran hutang pokok yang telah jatuh tempo.
 - 2) Penyertaan modal.
 - 3) Transfer ke dana cadangan.

4) Sisa lebih anggaran tahun sekarang.

F. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Peneliti menggunakan penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain.

2. Populasi dan Sampel

Sampel dalam penelitian ini adalah laporan keuangan Pemerintah kota Surakarta tahun 2011, 2010.

3. Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan variabel berupa rasio-rasio keuangan yang relevan yaitu :

- a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah
- b. Rasio Efektivitas
- c. Rasio keserasian
- d. Rasio Belanja rutin terhadap APBD
- e. Rasio Belanja Modal terhadap APBD
- f. Rasio DSCR (*Debt Service Coverage Ratios*)

4. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu laporan keuangan yang diperoleh dari Pemerintah Kota Surakarta.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data yang bersifat historis, yakni data sekunder berupa laporan keuangan pemerintah daerah yang dipublikasikan.

Selanjutnya untuk mencari sumber teori dan pelaksanaannya diperoleh dari riset pustaka, penelitian sejenis yang dipublikasikan lewat Jurnal Penelitian.

6. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis berupa rasio keuangan sebagai berikut :

1) Rasio Kemandirian daerah (Abdul Halim, 2007)

$$\text{Rasio Kemandirian daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pusat} + \text{Pinjaman}}$$

2) Rasio efektivitas = Realisasi penerimaan PAD

Target Penerimaan PAD

3) Rasio keserasian

a) Rasio belanja rutin/operasi= $\frac{\text{Belanja rutin/operasi}}{\text{Total APBD}}$

b) Rasio belanja modal = $\frac{\text{Belanja Modal}}{\text{Total APBD}}$

4) Rasio efisiensi = $\frac{\text{Biaya memungut PAD}}{\text{Realisasi PAD}}$

5) Rasio pertumbuhan = $\frac{\text{PAD t 1} - \text{PAD t 0}}{\text{PAD t 0}}$

6) RASIO DSCR =

$$\text{DSCR} = \frac{\text{PAD} + \text{Dana Bagi Hasil} + \text{DAU} - \text{Belanja Wajib}}$$

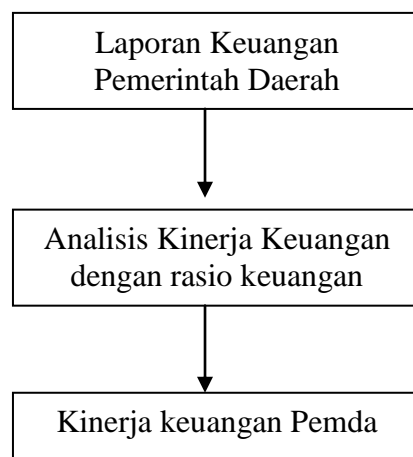
$$\text{Angsuran Pokok Pinjaman} + \text{Bunga} + \text{Biaya Lain}$$

Keterangan :

- Belanja wajib terdiri belanja pegawai dan belanja anggota DPRD
- Biaya lain meliputi biaya administrasi, provisi, komitmen, asuransi, denda

b. Kerangka Pemikiran

Untuk memperjelas konsep dan arah penelitian, maka peneliti membuat kerangka pemikiran sebagai berikut :



Gambar 1 : Kerangka pemikiran

G. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Deskripsi Obyek Penelitian

Kota Surakarta memiliki luas wilayah 44,04 Km² terbagi menjadi 5 Kecamatan, yakni Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres dan Banjarsari serta 51 Desa. Berbatasan langsung dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Boyolali di sebelah utara, Kabupaten Sukoharjo di sebelah selatan, Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar di sebelah barat dan timur. Kota Surakarta terkenal dengan batik, keraton, pasar Gede dan pasar Klewer, sehingga bidang perekonomian di dominasi oleh kegiatan pariwisata dan perdagangan dan jasa. Kota Surakarta lebih dikenal dengan sebutan Kota Solo.

Untuk pariwisata, eksistensi keraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Mangkunegaran menjadikan Solo sebagai poros sejarah, seni, budaya, yang memiliki nilai jual. Nilai jual ini termanifestasi melalui bangunan kuno, tradisi kerajaan yang terpelihara, dan karya seni yang menakjubkan, tatanan penduduk setempat yang tidak lepas dari sentuhan-sentuhan kultural dan spiritual keraton yang semakin menambah daya tarik. Salah satu tradisi yang berlangsung turun temurun dan semakin mengangkat nama daerah ini adalah membatik. Seni dan pembatikan solo menjadikan daerah ini menjadi pusat batik di Indonesia. Pariwisata dan perdagangan ibarat dua sisi mata uang, sektor pariwisata tidak akan ada artinya bila didukung sektor perdagangan, minimal keberadaan perdagangan cendera mata dan kerajinan khas daerah menjadikan pariwisata semakin berdenyut. Berbeda dengan kegiatan perdagangan, sektor pertanian kurang bisa diandalkan, kebutuhan pokok seperti beras, sayur-sayurandan bahan dasar protein yang seharusnya terpenuhi melalui sektor ini harus bergantung dari daerah lain. Pemberdayaan sektor pertanian hampir tidak mungkin dapat dilakukan, sama sulitnya dengan mengembangkan wilayah permukiman akibat keterbatasan lahan. Secara kumulatif, sektor tersier yang terdiri dari usaha perdagangan, hotel, dan restoran, angkutan, dan komunikasi serta jasa-jasa menjadi andalan daerah. Terdapat beberapa industri pengolahan yang didominasi oleh industri rumahtangga, kebanyakan industri bergerak dalam bidang pembuatan batik dan pakaian jadi yang hasilnya tidak hanya dinikmati oleh pasar setempat dan nasional, tetapi juga pasar internasional.

Jumlah penduduk Kota Surakarta pada tahun 2012 adalah 545.653 jiwa, terdiri dari 266.724 laki-laki dan 278.929 perempuan. Rasio jenis kelamin Kota Surakarta 95,62 persen, ini menunjukkan bahwa penduduk laki-laki lebih sedikit dibandingkan dengan penduduk perempuan. Jika dikaitkan dengan kelompok umur nampak bahwa proporsi penduduk perempuan yang lebih besar berada pada kelompok-kelompok umur tua. Sehingga untuk perencanaan pembangunan kependudukan di bidang kesehatan, kelompok manula perempuan ini menjadi penting mengingat pada umumnya manula perempuan lebih tidak sejahtera dibandingkan dengan manula laki-laki.

2. Analisis Dan Pembahasan

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) mengindikasikan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah (Abdul Halim,2012). Selanjutnya Abdul Halim (2012) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lainnya misalnya bantuan pemerintah pusat (transfer pusat) maupun dari pinjaman

Kemandirian daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Rasio kemandirian juga menggambar digambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal, terutama dari pemerintah pusat dan provinsi. Semakin tinggi rasio kemandirian daerah, tingkat ketergantungan terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan sebaliknya.

Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

Untuk menilai tinggi rendahnya rasio kemandirian pemerintah daerah, bisa mengacu pada Kepmendagri No.690.900.327 tahun 1996, sebagai berikut :

Tabel 1 Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)
Rendah sekali	0% - 25%
Rendah	25% - 50%
Sedang	50% - 75%
Tinggi	75% - 100%

Sumber : Kepmendagri No. 690.900.327 /1996

Rasio Kemandirian Pemerintah Kota Surakarta dapat dihitung sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pusat} + \text{Pinjaman}}$$

Hasil perhitungan rasio kemandirian keuangan daerah dapat dilihat pada tabel berikut (berdasarkan lampiran):

Tabel 2. Perhitungan Rasio Kemandirian Pemkot Surakarta Tahun Anggaran 2010-2011

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (Rp)	Pendapatan Transfer (Rp)	Pinjaman (Rp)	Rasio Kemandirian (%)
2010	113,946,007,542	718,819,616,671	825,560,150	15.83
2011	181,096,816,152	797,685,713,177	9,440,433,953	22.44

Sumber : Data sekunder diolah

Berdasarkan tabel 1 diatas, nampak bahwa Pemerintah kota Surakarta tingkat kemandiriannya mengalami peningkatan hal ini bisa di lihat dari adanya peningkatan rasio kemandirian dari 15,83% menjadi 22,44 %. Tetapi jika hasil rasio kemandirian dibandingkan dengan pedoman tingkat kemandirian dan kemampuan keuangan dari Kepmendagri tahun 1996, maka Pemerintah Kota Surakarta untuk tahun 2010 dan 2010 tingkat kemampuan keuangannya masih rendah sekali.

b. Rasio Efektifitas

Rasio ini menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah

Rasio efektifitas

$$= \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target PAD yang ditetapkan sesuai potensi daerah}}$$

Pemda dikatakan mampu menjalankan tugasnya bila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 atau 100 persen. tetapi semakin tinggi rasio efektivitas berarti

kemampuan daerah semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio ini perlu didampingi dengan rasio efisiensi. Pemerintah telah menyusun pedoman penilaian tingkat efektivitas keuangan daerah, melalui Kepmendagri No.690.900.327 tahun 1996 berikut ini.

Tabel 2 Kriteria Efektivitas Keuangan Daerah

Kriteria Efektivitas	Persentase Efektifitas (%)
Sangat Efektif	>100
Efektif	>90 – 100
Cukup Efektif	>80 – 90
Kurang Efektif	>60 – 80
Tidak Efektif	≤60

Sumber :Kepmendagri No.690.900.327 tahun 1996

Tabel 3 Perhitungan Rasio Efektifitas

Tahun	Target PAD (Rp)	Realisasi PAD (Rp)	Rasio Efektivitas (%)
2010	120.183.277.000	113.946.007.542	94,81
2011	176.176060.000	181.096.816.152	102,79

Sumber : Data Sekunder diolah

Berdasarkan tabel diatas nampak bahwa terjadi peningkatan rasio efektifitas dari 94,81% menjadi 102,79% pada tahun 2011, sehingga kriteria efektifitas meningkat dari “efektif” menjadi “sangat efektif” . Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Surakarta pada tahun 2011 telah sangat efektif dalam mengelola PAD nya.

c. Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Pemda dikatakan efisien jika rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di baah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Pemda perlu menghitung secara detail besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya, sehingga dapat diketahui cara memungut pendapatannya efisien atau tidak. Hal ini perlu dilakukan, meskipun Pemda berhasil merealisasikan penerimaan pendapatannya

sesuai target yang ditetapkan, namun ternyata biaya untuk memperoleh pendapatan lebih besar dari capaian pendapatannya, maka itu menjadi sia-sia.

$$\text{Rasio efisiensi} = \frac{\text{Biaya memungut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}}$$

Tabel 4 Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Kriteria Efisiensi	Persentase Efisiensi
100% keatas	Tidak Efisien
90%-100%	Kurang Efisien
80%-90%	Cukup Efisien
60%-80%	Efisien
Kurang dari 60%	Sangat Efisien

Sumber : Kepmendagri No.690.900.327 tahun 1996

Tabel 5 Perhitungan Rasio Efisiensi

Tahun	Realiasasi Penerimaan PAD (Rp)	Biaya Pemungutan PAD (Rp)	Rasio Efisiensi (%)
2010	113,946,007,542	31,848,558,675	27.95
2011	181,096,816,152	25,617,156,298	14.15

Sumber : Data Sekunder diolah

Tabel diatas diketahui bahwa rasio efisiensi mengalami peningkatan dari 27,95% di tahun 2010 menjadi 14,15% di tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surakarta dalam mengelola pendapatan asli daerahnya sudah “sangat efisien” karena hasil rasio efisiensi kurang dari 60%.

d. Rasio Keserasian

Rasio keserasian merupakan rasio yang mendeskripsikan aktivitas Pemerintah Daerah dalam memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi prosentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti prosentase belanja investasi yang dipakai untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat semakin kecil (Abdul Halim, 2012). Selanjutnya rasio keserasian dapat di formulasikan sebagai berikut :

$$\text{a) Rasio belanja rutin/operasi} = \frac{\text{Belanja rutin/operasi}}{\text{Total APBD}}$$

$$b) \text{ Rasio belanja modal} = \frac{\text{Belanja Modal}}{\text{Total APBD}}$$

Sampai saat ini belum ada pedoman yang ideal tentang besarnya rasio belanja rutin maupun rasio belanja modal, karena sangat dipengaruhi dinamika pembangunan dan kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. (Abdul Halim, 2012).

Tabel 6. Perhitungan Rasio Keserasian (Belanja Rutin dibanding Total APBD)

Tahun	Belanja Operasi (Rp)	Total APBD (Rp)	Rasio Belanja Operasi dibanding Total APBD (%)
2010	745.272.527.188	825.858.500.472	90,24
2011	853.958.610.775	982.645.954.738	86,90

Sumber : Data Sekunder diolah

Tabel 7. Perhitungan Rasio Keserasian (Belanja Modal dibanding Total APBD)

Tahun	Belanja Modal (Rp)	Total APBD (Rp)	Rasio Belanja Modal dibanding Total APBD (%)
2010	79.762.498.284	825.858.500.472	9,65
2011	128.443.148.963	982.645.954.738	13,07

Sumber : Data Sekunder diolah

Dari perhitungan rasio keserasian di atas nampak bahwa sebagian besar dana yang dimiliki Pemerintah Kota Surakarta masih digunakan untuk kebutuhan belanja operasi walaupun terjadi penurunan dari 90,24% (2010) menjadi 86,90% (2011). Demikian pula rasio belanja modal terhadap APBD masih relatif kecil, walaupun sudah terdapat kenaikan dari 9,65% (2010) menjadi 13,07% (2011).

e. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan mengukur kemampuan Pemerintah Daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai selama beberapa periode (Abdul Halim, 2012). Jika pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran sudah diketahui, maka dapat digunakan untuk menilai potensi mana yang perlu mendapat perhatian.

$$\text{Rasio pertumbuhan} = \frac{\text{PAD } t \text{ 1} - \text{PAD } t \text{ 0}}{\text{PAD } t \text{ 0}}$$

Tabel 8. Perhitungan Rasio Pertumbuhan Pendapatan

Tahun	PAD (Rp)	Total Pendapatan (Rp)	Rasio Pertumbuhan PAD (%)	Rasio Pertumbuhan Pendapatan (%)
2010	113.946.007.542	858.513.967.372	-	-
2011	181.096.816.152	1.029.523.688.529	58,93	19,92

Sumber : Data Sekunder diolah

Tabel 9. Perhitungan Rasio Pertumbuhan Belanja

Tahun	Belanja Operasi (Rp)	Belanja Modal (Rp)	Rasio Pertumbuhan Belanja Operasi (%)	Rasio Pertumbuhan Belanja Modal (%)
2010	745.272.527.188	79.762.498.284	-	-
2011	853.958.610.775	128.443.148.963	14,58	61,03

Sumber : Data Sekunder diolah

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa pada tahun 2011 PAD Pemkot Surakarta mengalami pertumbuhan cukup tinggi yakni sebesar 58,93 % . Demikian juga untuk total pendapatan di tahun 2011 mengalami pertumbuhan sebesar 19,92%. Sedangkan untuk belanja operasi mengalami pertumbuhan sebesar 14,58 % dan untuk belanja modal mengalami pertumbuhan sangat tinggi yakni sebesar 61,03 %.

f. Rasio Kemampuan Membayar Kembali Pinjaman (*Debt Service Coverage Ratio*).

Menurut PP 24 tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, Rasio DSCR merupakan perbandingan antara pendapatan asli daerah, bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya serta dana alokasi umum setelah dikurangi belanja wajib, dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo. Ukuran minimal DSCR adalah 2,5

$$DSCR = \frac{PAD + \text{Dana Bagi Hasil} + \text{DAU} - \text{Belanja Wajib}}{\text{Angsuran Pokok Pinjaman} + \text{Bunga} + \text{Biaya Lain}}$$

Angsuran Pokok Pinjaman + Bunga + Biaya Lain

Keterangan :

- Belanja wajib terdiri belanja pegawai dan belanja anggota DPRD
- Biaya lain meliputi biaya administrasi, provisi, komitmen, asuransi, denda

Tabel 10 . Rasio DSCR

Keterangan	2011 (Rp)	2010 (Rp)
PAD	181,096,816,152	113,946,007,542
Dana Bagi Hasil Pajak	65,620,049,942	78,940,017,683
Dana Bagi Hasil Bukan Pajak	4,387,918,394	3,209,306,533
DAU	473,888,738,000	499,448,133,400
Jumlah	724,993,522,488	695,543,465,158
Belanja Pegawai	616,552,889,233	547,661,637,646
Angsuran Pokok Hutang	4,213,072,718	7,370,277,066
Belanja Bunga	1,864,595,060	2,326,912,038
Jumlah	6,077,667,778	9,697,189,104
RASIO DSCR	17.84%	15.25%

Berdasarkan tabel di atas dapat disimpulkan bahwa kemampuan membayar kembali pinjaman dari Pemerintah Kota Surakarta pada tahun 2010 dan 2011 sangat baik, dikarenakan rasio DSCR nya di atas 2,5.

I. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang dilakukan pada bab sebelumnya, maka hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Kinerja keuangan Pemerintah Kota Surakarta untuk tahun 2010 dan 2011 yang masih kurang atau perlu menjadi perhatian adalah pada aspek kemandirian dan aspek keserasian.
- b. Kemandirian Pemerintah Kota Surakarta dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat masih sangat rendah, karena rasionya hanya sebesar 15,83 % (2010) dan 24,44% (2011).
- c. Pemkot Surakarta dalam menggunakan dananya masih belum berimbang, karena sebagian besar APBD masih digunakan untuk belanja operasional, yakni sebesar 90,24% (2010) dan 86,90% (2011). Di lain pihak rasio belanja modal terhadap APBD juga masih rendah yaitu sebesar 9,65% (2010) dan 13,07% (2011)

- d. Kinerja keuangan Pemerintah Kota Surakarta untuk tahun 2010 dan 2011 yang sudah baik adalah pada aspek efisiensi, efektivitas, pertumbuhan dan kemampuan membayar pinjaman.
- a. Pemkot Surakarta sangat efisien di dalam mengelola PAD nya, hal ini bisa dilihat dari hasil perhitungan rasio efisiensi sebesar 27,95% (2010) dan 14,15% (2011)
- b. Efektivitas Pemkot Surakarta dalam mengelola PAD nya mengalami peningkatan dari efektif menjadi sangat efektif, yakni dari 94,81% (2010) meningkat menjadi 102,79% (2011).
- c. Jumlah pendapatan dan jumlah PAD mengalami pertumbuhan yang positif, untuk pendapatan naik sebesar 19,92%, sedangkan PAD mengalami kenaikan cukup tinggi yakni sebesar 58,93%. Di lain pihak belanja operasi naik sebesar 14,58% dan belanja modal naik sangat tinggi sebesar 61,03%.
- d. Pemkot Surakarta memiliki kemampuan di dalam membayar kembali pinjaman, karena hasil perhitungan rasio DSCR sebesar 15,25% (2010) dan 17,84% (2011).
- e. Kinerja keuangan dari Pemkot Surakarta untuk tahun 2010 dan 2011 ditinjau dari aspek pengelolaan pendapatan asli daerahnya sudah sangat efektif dan efisien.
2. Saran
1. Pemerintah Kota Surakarta diharapkan berupaya untuk lebih meningkatkan PAD nya dengan mengoptimalkan pengelolaan sumber daya dan memperluas sektor-sektor yang berpotensi menambah PAD, sehingga ketergantungan pendapatan dari Pemerintah Pusat bisa semakin berkurang.
2. Pemerintah Kota Surakarta agar lebih proporsional di dalam mengalokasikan belanjanya, yakni mengurangi belanja operasional dan meningkatkan belanja modal.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian Indra dan Gatot S, 2003, *Sistem Akuntansi Sektor Publik- Konsep untuk Pemerintah Daerah*, Salemba Empat, Jakarta.
- Bastian Indra, 2006, *Akuntansi Sektor Publik*, Suatu Pengantar, Erlangga
- Halim Abdul , 2007. *Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi 3, Salemba Empat, Jakarta.
- , 2012, *Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi 4, Salemba Empat, Jakarta.
- Halim Abdul, et.al. 2012. *Teori, Konsep, dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik*, Salemba Empat, Jakarta.
- Harahap Sofyan Sahri, 2006. *Analitis Kritis atas Laporan Keuangan*, Raja Grafindo, Jakarta
- Ikatan Akuntan Indonesia, 2009, *Standar Akuntansi Keuangan Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta
- Kasmir, 2008, *Analisis Laporan Keuangan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Munawir, S, 2004, *Analisa Laporan Keuangan*, Edisi IV, Liberty, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*, CV. Andi Offset, Yogyakarta
- Sawir, Agnes, 2005. *Analisis Kinerja Keuangan dan Perencanaan Keuangan Perusahaan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 tentang *STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN*, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, Salemba Empat
- Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang *STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN*, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, Salemba Empat