

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Lahirnya undang – undang nomor No.22 dan 25 tahun 1999 yang mengatur otonomi Daerah di Indonesia yang kemudian di revisi menjadi UU No.33 tahun 2004 merupakan tonggak sejarah yang sangat penting dalam manajemen pemerintahan daerah di Indonesia. Muatan utama dari kedua UU tersebut adalah Desentralisasi yang merupakan Pemerintah Daerah mengatur administrasi Pemerintahan dengan lebih mandiri dan fleksibel. Setelah 5 tahun berjalan telah terjadi proses pembelajaran yang cukup intensif dari berbagai pihak terutama jajaran pemerintah daerah. Pada kurun waktu yang hampir bersamaan diterbitkan pula 3 peraturan daerah yang sangat penting dan merupakan pilar utama didalam manajemen pemerintahan khususnya terkait dengan manajemen keuangan pemerintahan yaitu UU No. 17 tahun 2003 (tentang keuangan negara ), UU No.1 tahun 2004 (tentang pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara).

Pada tahun 2005 pemerintah juga telah mengeluarkan PP No.24 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan - SAP dan PP No.58 tentang pengelolaan keuangan daerah sebagai pedoman pelaksanaan yang lebih operasional dalam implementasi manajemen keuangan pemerintah di Indonesia.Selama kurun waktu 5 tahun pertama implementasi manajemen keuangan daerah di Indonesia muncul begitu banyak pemersalahan, mulai masalah defenisi, asumsi implementasi sampai teknis operasionalnya. Banyak faktor yang bisa kita sebut sebagai penyebabnya dan salah satu yang paling menonjol adalah masalah kurangnya pemahaman atas berbagai peraturan perundang–undangan yang baru tersebut.

Halim (2001: 167) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber – sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah Daerah menjadi lebih besar. Namun pada kenyataannya, sudah dua belas tahun sejak otonomi daerah diberlakukan, saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat.

Sebuah perubahan yang mendasar tidak bisa dilakukan dengan sempurna tanpa keikutsertaan semua pihak. Eksekutif Daerah dengan seluruh jajarannya dan DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif daerah harus memiliki pemahaman yang memadai tentang hal tersebut di atas sebagai persyaratan jalannya sebuah perubahan dalam manajemen keuangan pemerintah daerah. Dalam sudut pandang keuangan Negara, otonomi daerah memberikan wewenang yang luas kepada daerah untuk menjalankan roda pemerintahan dan mengelola sumber – sumber keuangan. Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan prinsip – prinsip. Dalam rangka untuk memenuhi prinsip- prinsip *Good Governance*, salah satu pilar yang menentukan adalah kualitas perencanaan keuangan.

Berdasarkan peraturan pemerintah No.58 tahun 2005, Pengertian Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang

berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sejalan dengan amanat UU No 17 tahun 2003, akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaanya bagi masyarakat. Sebelum berlakunya sistem anggaran berbasis kinerja, metode penganggaran yang digunakan adalah metode tradisional *atau item line budget*. Cara penyusunan anggaran ini didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih menitikberatkan pada kebutuhan untuk belanja atau pengeluaran dan sistem pertanggungjawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolak ukur keberhasilannya hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Dalam perkembangannya muncullah sistematisasi anggaran berbasis kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber – sumbernya dihubungkan dengan hasil pelayanan.

Anggaran berbasis kinerja mencerminkan beberapa hal, yakni maksud dan tujuan permintaan dana, biaya dari program – program yang diusulkan dalam mencapai tujuan, dana kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap – tiap program. Penganggaran dengan pendekatan ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktifitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dan input. Suatu aktifitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan adalah lebih besar dengan input yang sama. Untuk dapat menyusun Anggaran Berbasis Kinerja terlebih dahulu harus disusun perencanaan strategis (Renstra). Penyusunan Renstra dilakukan secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada dalam pemerintahan dan masyarakat. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat

menentukan yaitu standar harga, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan berdasarkan perundang – undangan. Sebagai tolak ukur anggaran berbasis kinerja ada beberapa komponen penting yaitu (1) menentukan visi, misi, tujuan, sasaran dan target. Penentuan ini merupakan tahap pertama yang harus ditetapkan pemerintah dan menjadi tujuan pokok yang hendak dicapai sehingga setiap indikator kinerja harus dikaitkan dengan komponen tersebut. (2) menentukan indikator kinerja, hal ini sebagai ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja meliputi; (a) masukan atau input yaitu sumber daya yang di gunakan dalam suatu proses untuk menghasilkan keluaran yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya;(b) keluaran (output) adalah sesuatu yang terjadi akibat proses tertentu dengan menggunakan masukan yang telah ditetapkan; (c) hasil atau outcome adalah suatu keluaran yang dapat langsung digunakan atau hasil nyata dari suatu keluaran. Indikator hasilnya adalah sasaran program yang telah ditetapkan, (d) manfaat atau benefit adalah nilai tambah dari suatu hasil yang manfaatnya akan nampak setelah beberapa waktu kamudian; (e) dampak atau impact adalah pengaruh atau akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan. Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa yang terjadi dan dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kamudian.

Ketika mebicarakan pengelolaan keuangan berbasis kinerja, tidak terlepas dari pembahasan APBD. Oleh karena itu pembahasan manajemen keuangan daerah bertolak dari pembahasan APBD yang merupakan program kerja pemerintah daerah dalam satuan angka. Dalam menjamin existensi anggaran diperlukan juga bidang – bidang yang akan mendukung proses pelaksanaan sehingga terlaksana dengan baik. Bidang – bidang tersebut antara lain : kerangka peraturan perundangan daerah, perencanaan dan penganggaran, pengelolaan kas,

pengadaan barang dan jasa, akuntansi dan pelaporan, pengawasan internal, hutang dan investasi publik, pengelolaan aset, audit dan pengawasan eksternal. Kesembilan bidang tersebut menjadi tolak ukur keberhasilan suatu proses pelaksanaan APBD.

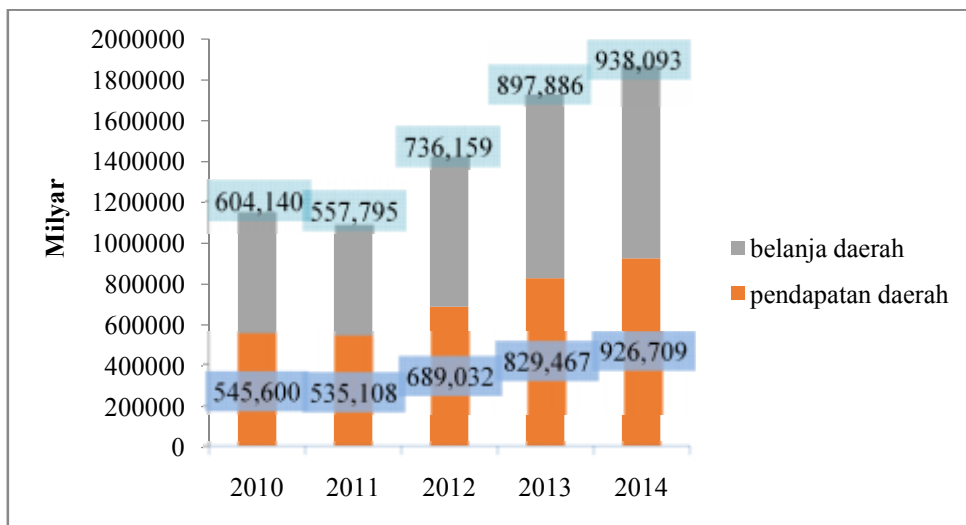
Peraturan mengenai pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 merupakan aturan yang bersifat umum dan menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, dan landasan umum dalam pengelolaan daerah.

Kemampuan pemerintah untuk mengelola keuangan daerah apabila dilihat dari besarnya realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Dapat dilihat pada Grafik 1.1 mengenai Belanja Daerah Kota Kupang tahun anggaran 2010-2014, antara lain sebagai berikut :

Grafik 1.1

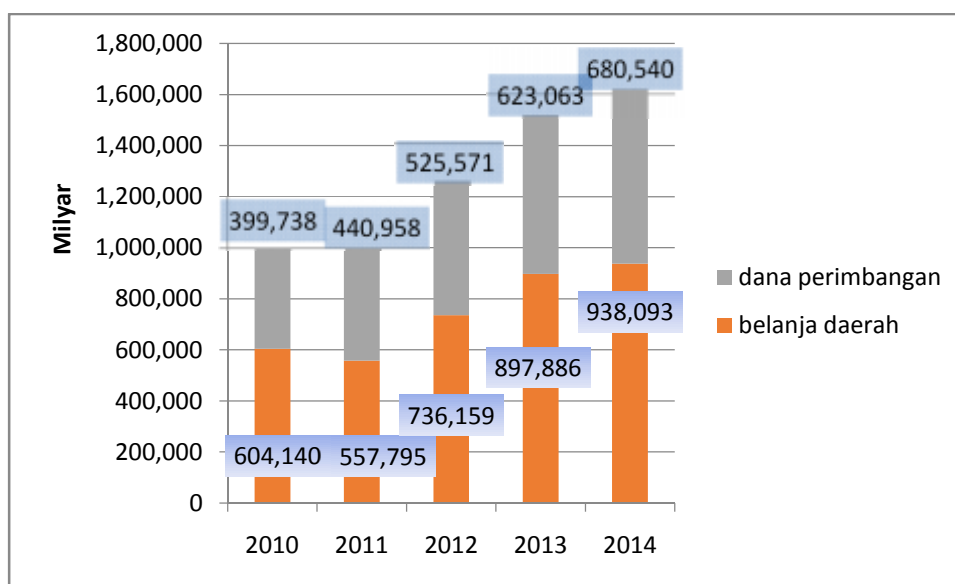
Realisasi Belanja Daerah dan Pendapatan Daerah Kota Kupang(milyar)  
2010-2014



Sumber : Bagian Keuangan Setda Kota Kupang

Dari grafik1.1 dapat dilihat Pendapatan Daerah Kota Kupang dalam kurun waktu lima tahun terakhir mengalami fluktuatif. Peningkatan pendapatan Daerah Kota Kupang terbesar terjadi pada tahun 2014 yakni sebesar 926.709(milyar). Penerimaan Pendapatan Daerah Kota Kupang terkecil terjadi pada tahun 2011 yakni 535.108(milyar). Dapat dilihat pula bahwa realisasi belanja Daerah Kota Kupang mengalami fluktuatif. Belanja Daerah Kota Kupang terbesar terjadi pada tahun 2014 yakni sebesar 938.093(milyar). Belanja daerah Kota Kupang terkecil terjadi pada tahun 2011 yakni sebesar 557.795 (milyar).

Grafik 1.2  
Kontribusi dana Perimbangan terhadap belanja Daerah Kota Kupang  
2010-2014(milyar)



Sumber: Bagian Keuangan Setda Kota Kupang

Dari grafik 1.2 dapat dijelaskan bahwa dana perimbangan yang dikucurkan pemerintah pusat dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 terus mengalami peningkatan.

Realisasi belanja Pemerintah Daerah Kota Kupang diduga sebenarnya tidak mempunyai dampak yang sangat berarti bila dibandingkan dengan dana perimbangan yang dikucurkan oleh pemerintah pusat selama lima tahun terakhir. Hal ini tingkat ketergantungan pemerintah Daerah Kota Kupang masih sangat tinggi terhadap pemerintah pusat.

Melihat pentingnya pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, serta untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kinerja keuangan yang dilakukan pada pemerintah kota Kupang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut : ”Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah di Kota Kupang Selama lima tahun terakhir(2010-2014) berdasarkan Rasio Kemandirian dan Rasio Efektivitas PAD.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui kinerja pengelolaan keuangan Daerah Kota Kupang Tahun 2010-2014.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penulisan ini, antara lain :

1. Sebagai sumbangan informasi atau bahan masukan kepada masyarakat agar mengetahui cara pengelolaan keuangan Daerah di Kota Kupang.

2. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerintah Daerah dalam merumuskan dan mengambil kebijakan yang tepat tentang pengelolaan keuangan daerah bagi kepentingan masyarakat Kota Kupang.