

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia melakukan perubahan haluan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik yang tercermin dalam pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah yaitu melalui otonomi daerah yang secara resmi telah berlaku efektif sejak 1 Januari 2001. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mendasari pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Kedua UU ini telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah (Mardiasmo dalam Kartikasari, 2014)

Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah (pemerintah kabupaten/kota). Dengan adanya sistem desentralisasi, daerah otonom memiliki beberapa kewenangan dalam bidang keuangan daerah yang meliputi:

1. Pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah;

2. Penyelenggaraan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah;
3. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Otonomi daerah yang diterapkan Indonesia sampai saat ini merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi. Otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Selain itu, otonomi daerah bertujuan untuk memandirikan dengan potensi-potensi yang dimiliki daerah.

Kebijakan pemerintah Indonesia mengenai desentralisasi atau otonomi daerah ini merupakan kebijakan yang demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Dengan bergulirnya otonomi daerah, diharapkan pemerintah daerah akan semakin mandiri di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya masing-masing, sebab daerah diberikan kebebasan untuk mengelola wilayahnya sendiri.

Dalam menjalankan beberapa kewenangannya dalam mengatur dan mengurus sendiri segala permasalahan di daerah sebagaimana hal ini menjadi implikasi dari diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola potensi-potensi yang dapat digali di daerahnya karena potensi itu akan menjadi sumber pendapatan daerah. Sumber pendapatan

yang digali dari daerah itu sendiri atau biasa disebut dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana utama yang digunakan untuk membiayai belanja modal dan pembangunan (Ndadari dan Adi, 2008). Namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari PAD saja, tetapi pemerintah daerah mendapatkan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Kemandirian keuangan suatu daerah sangat dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperolehnya dalam memenuhi seluruh kebutuhan belanja pemerintah, baik belanja operasional maupun belanja modal. Semakin banyak kebutuhan yang dapat dipenuhi maka semakin tinggi tingkat kemandirian daerahnya, demikian juga sebaliknya semakin sedikit belanja yang dapat dipenuhi dengan pendapatan asli daerah, maka semakin rendah tingkat kemandirian suatu daerah.

Dalam pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat melakukan pengalihan dana yang diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan. Dana perimbangan ini menjadi sumber pendapatan bagi pemerintah daerah selain dari PAD. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah.

Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan

sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah (Kawedar, dkk dalam Kartikasari, 2014). Namun realitanya pemberian dana perimbangan kepada pemerintah daerah justru menimbulkan ketergantungan yang tinggi oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat selaku pemberi dana tersebut. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan tujuan awal otonomi daerah yaitu menciptakan kemandirian daerah. Seharusnya sumber dana utama pemerintah daerah yaitu PAD yang harus digali dan dikelola secara serius agar PAD meningkat pesat sehingga benar-benar bisa dikatakan sebagai sumber dana utama untuk mendanai belanja daerah.

Alokasi dana perimbangan yang besar yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tampaknya belum bisa membuat pemerintah daerah terhindar dari berbagai permasalahan di antaranya masalah pendanaan sebagai konsekuensi dalam menjalankan kewenangannya di daerah dan juga tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat. Di sisi lain, pemerintah daerah juga masih dihadapkan pada masalah pengalokasian sumber dana untuk berbagai program atau kegiatan yang ada dalam anggaran rumah tangganya, yaitu APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ini disusun oleh pemerintah daerah sebagai dokumen untuk mengelola pendapatan dan pengeluaran yang akan dijadikan pedoman dalam melaksanakan berbagai aktivitas rumah tangga daerah. Kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah dipegang oleh Kepala Daerah yang mana kewenangan yang dimilikinya diatur dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan anggaran pemerintah daerah di mana dalam APBD ini berisi kesatuan pendapatan, belanja, transfer/bagi hasil ke desa serta pembiayaan yang akan direalisasikan oleh pemerintah daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan. Oleh karena itu APBD ini merupakan kebijakan instrumen yang paling utama bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Tuntutan kreatif dan inovatif dalam menyusun anggaran memang merupakan hal yang sangat penting. Harapannya adalah agar berbagai sumber dana yang ada dapat dialokasikan secara tepat sasaran untuk berbagai belanja daerah. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Hidayat, 2013).

Kota Kupang sebagai daerah otonom mempunyai tanggung jawab memberdayakan potensi daerah menurut prakarsa sendiri berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (good governance). Usaha dalam merealisasikan hal tersebut tidaklah mudah, akan tetapi diperlukan kerjasama yang teroganisir dalam semua elemen masyarakat. Salah satu cara untuk mencapai apa yang dicita-citakan itu adalah dengan melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dengan baik dan

benar, baik mengenai pendapatan maupun belanja daerah. Berikut merupakan tabel perbandingan pendapatan dan pengeluaran/belanja daerah kota Kupang.

Tabel 1.1
 Realisasi Pendapatan dan Pengeluaran Pemerintah Kota Kupang
 Tahun Anggaran 2010-2014

Tahun	PAD (Rp)	Dana Perimbangan (DBr) (Rp)	Realisasi		PAD/TPD (%)	DBr/TPD (%)
			Pendapatan (TPD) (Rp)	Pengeluaran (TBD) (Rp)		
2010	41,616,836,469	399,737,597,525	545,600,329,832	604,139,610,119	7.63	73.27
2011	49,802,606,151	444,515,385,049	604,737,230,362	645,616,680,471	8.24	73.51
2012	61,379,555,364	525,570,823,222	689,031,760,216	736,159,076,809	8.91	76.28
2013	78,104,204,057	623,063,021,023	829,467,178,433	897,886,380,448	9.42	75.12
2014	86,529,909,027	680,540,130,805	926,708,741,761	1,017,530,180,253	9.34	73.44

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kota Kupang, 2010-2014

Berdasarkan laporan Bagian Keuangan Setda Kota Kupang ditemukan bahwa kontribusi PAD terhadap realisasi penerimaan anggaran kota Kupang terus meningkat dari tahun ke tahun, termasuk pada tahun 2010 hingga tahun 2014, meskipun presentase kontribusinya menurun di tahun 2014 yaitu dari tahun sebelumnya 9.42% menjadi 9.34%. Namun secara keseluruhan realisasi penerimaan kota Kupang, porsi penerimaan PAD dari tahun ke tahun mengalami peningkatan dan ketergantungan dana bantuan pemerintah pusat sampai saat ini masih dominan.

Pada penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah di kota Kupang, peranan bantuan dari pemerintah pusat masih tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tingginya pendapatan Dana Perimbangan dari tahun 2010 hingga tahun 2014 (Bagian Keuangan Setda Kota Kupang, 2010-2014). Besarnya presentase kontribusi dana perimbangan terhadap penerimaan kota Kupang meningkat dari tahun 2010 hingga 2012, yaitu dari 73.27% menjadi 76.28%. Sementara pada tahun 2013 hingga 2014, persentasenya menurun dikarenakan kontribusi PAD yang cenderung meningkat. Kemandirian keuangan daerah bisa diwujudkan dengan peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Kemampuan suatu daerah dalam menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat.

Pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kota Kupang tahun 2010-2014 diselenggarakan sesuai dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang kemudian diubah dan dilengkapi dengan ketentuan baru yang diatur dalam Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas

Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2009 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Secara operasional, pengelolaan keuangan daerah juga dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan tentang kebijakan akuntansi serta sistem dan prosedur penatausahaan keuangan daerah.

Kebijakan pengelolaan pendapatan daerah yang dilakukan pada kurun waktu 2010-2014 diarahkan pada intensifikasi dan ekstensifikasi pengelolaan pendapatan daerah terutama penerimaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kebijakan pengelolaan pendapatan daerah juga dilakukan dengan mengoptimalkan pendapatan daerah dari dana perimbangan.

Suatu daerah bila mampu membiayai sendiri seluruh kegiatan pemerintahannya dengan menggunakan dana yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah daerah yang telah sukses dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai merupakan komponen-komponen yang termasuk dalam belanja daerah yang pendanaannya bersumber dari anggaran pemerintah daerah dalam hal ini APBD. Berikut merupakan tabel besarnya alokasi dana untuk belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai di Kota Kupang pada tahun 2010 hingga 2014.

Tabel 1.2
Alokasi APBD untuk Belanja Pendidikan, Belanja Kesehatan,
dan Belanja Pegawai di Kota Kupang
Tahun Anggaran 2010-2014

Tahun	Jenis Belanja		
	Belanja Pendidikan (Rp)	Belanja Kesehatan (Rp)	Belanja Pegawai (Rp)
2010	223,033,621,645	45,081,918,720	342,761,592,746
2011	271,619,878,015	39,298,601,261	386,748,187,645
2012	313,636,641,100	48,429,988,925	468,177,350,258
2013	373,975,416,090	53,444,534,555	532,396,743,083
2014	430,722,214,725	67,660,385,874	608,664,738,431

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kota Kupang, 2010-2014

Menurut laporan Bagian Keuangan Setda Kota Kupang, pengeluaran pemerintah kota Kupang untuk belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai pada tahun 2010 hingga 2014 meningkat di setiap tahunnya. Anggaran pemerintah untuk belanja pegawai, belanja pendidikan, dan belanja kesehatan diperoleh dari penerimaan daerah, baik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun dari bantuan pemerintah. Telah dikatakan bahwa suatu daerah yang mandiri berarti mampu membiayai segala pengeluarannya sendiri, dan kontribusi PAD untuk membiayainya harus lebih besar daripada yang bantuan didapat dari pemerintah.

Berdasarkan uraian pada pendahuluan di atas, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS TINGKAT KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH DALAM MEMBIYAI BELANJA PENDIDIKAN, BELANJA KESEHATAN, DAN BELANJA PEGAWAI DI KOTA KUPANG TAHUN 2010-2014”**.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah kemampuan keuangan daerah di Kota Kupang jika dikaitkan dengan pembiayaan belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai pada tahun 2010 hingga 2014?
- b. Bagaimanakah tingkat kemandirian keuangan daerah di Kota Kupang jika dikaitkan dengan pembiayaan belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai pada tahun 2010 hingga 2014?

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kemampuan keuangan daerah di Kota Kupang jika dikaitkan dengan pembiayaan belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai pada tahun 2010 hingga 2014.
- b. Untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah di Kota Kupang jika dikaitkan dengan pembiayaan belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja pegawai pada tahun 2010 hingga 2014.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan informasi maupun bahan pertimbangan berbagai pihak, antara lain:

a. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan Pemerintah Daerah mampu mengoptimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sebagai alternatif masukan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan pemerintah daerah secara ekonomis, efisien dan efektif demi tercapainya kemandirian keuangan daerah.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat memberikan pengalaman belajar dan tambahan pengetahuan maupun wawasan tentang bagaimana ruang lingkup dari pemerintahan khususnya mengenai penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah yang diteliti, serta untuk membandingkan teori yang didapat dari studi kuliah dengan kenyataan yang sebenarnya.

c. Bagi Pembaca

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya tentang tingkat kemandirian keuangan daerah di kota Kupang.