

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LatarBelakang

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah juga merupakan salah satu tujuan dari otonomi daerah. Adanya otonomi daerah diharapkan masing-masing daerah dapat mandiri dalam memenuhi kebutuhan daerahnya masing-masing. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah, serta antara Provinsi, Kabupaten dan Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah.

Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh oleh tiap pemerintah Kabupaten/Kota. Semakin besar PAD dibandingkan dengan bantuan yang diberikan pemerintah pusat, maka Pemkab/Pemkot tersebut dapat dikatakan mandiri. PAD sendiri merupakan point utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. Oleh karena itu, perlu dilihat efektivitas PAD dengan membandingkan antara PAD yang dianggarkan dengan realisasi PAD. Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam

merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Semakin tinggi rasio efektifitas, kemampuan daerah semakin baik (Halim:2007). Untuk melihat kemampuan daerah dalam mengelola keuangan serta menjalankan otonomi daerah salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah yaitu dengan menganalisa laporan yang telah dibuat pemerintah berupa Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Laporan Realisasi Anggaran menjadi salah satu laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah yang utama karena anggaran dalam pemerintahan merupakan tulang punggung dari penyelenggaraan pemerintahan. Anggaran memiliki peran penting dalam stabilitas (kestabilan), distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja.

PAD merupakan sumber pembiayaan yang memang benar-benar digali dari daerah itu sendiri sehingga dapat mencerminkan kondisi riil daerah. Jika nantinya struktur PAD sudah kuat, dapat dikatakan daerah tersebut memiliki kemampuan pembiayaan yang kuat juga. Selain PAD, Kemandirian Keuangan Daerah juga disebabkan oleh banyak faktor diantaranya Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). DAU adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU mempunyai bagian-bagian, yaitu: DAU untuk daerah provinsi dan DAU untuk daerah

kabupaten/kota. DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DBH adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah. Seiring dengan berjalannya agenda reformasi, sistem otonomi daerah semakin di pertajam yaitu dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menghendaki penyelenggaraan otonomi secara luas, nyata, dan bertanggung jawab. Disamping itu juga penyelenggaraan otonomi daerah harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, musyawarah, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah. (Abdullah, 2003:18). Tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fisik yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat,
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, dan
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam pembangunan. (Mardiasmo, 2002:59).

Tujuan otonomi daerah dibedakan dari dua sisi kepentingan yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari kepentingan Pemerintah Pusat adalah pendidikan, politik, pelatihan kepemimpinan. Sementara dari sisi kepentingan Pemerintah Daerah yaitu:

1. Untuk mewujudkan *political equality*, yaitu melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal atau daerah
2. Menciptakan *Local Accountability*, yaitu melalui otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat, dan
3. Untuk mewujudkan *Local Responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan nasional dan ekonomi daerah. (Halim, 2004:23 dalam Smith, 1985). Untuk menjamin terselenggarakannya sistem otonomi di daerah dengan baik, maka kosekuensinya adalah diberlakukannya Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Abdillah, (2003:137) dalam Muslim, (1960) suatu daerah dapat dikatakan mandiri(1) Jika daerah tidak lagi bergantung pada dana bantuan dan intervensi dari pemerintah pusat; (2) Jika daerah mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan melalui dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri guna membiayai kebutuhan daerah tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat.(3) Jika daerah mampu menghasilkan potensi dalam komponen APBD potensi tersebut tertuang

dalam pos Pendapatan Asli Daerah(PAD).potensi daerah tersebut dapat berasal darih pajak,retribusi,pengelolaan dan jika suatu daerah memiliki pengelolaan keuangan yang baik maka tentu peluang dari tiap komponen tersebut dapat dilihat oleh pemerintahnya dan mampu dimaksimalkan.

Disamping itu Pemerintah sangat mengharapkan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah dimekarkan dapat menggali dan mengelola sumber-sumber Pendapatan Asli Daerahnya mampu secara efektif dan efisien. Harapan besar Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ketahun dirasakan oleh beberapa daerah otonom jauh dari harapan, malah yang terjadi adalah wujud ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat yang merupakan cerminan atas ketidak berdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Belanja Daerah sendiri. (Halim, 2007:207) Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah :

1. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelolah dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Ketergantungan kepada sumber keuangan terbesar yang didukung juga oleh kebijakan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah sebagai prasyarat dalam sistem pemerintahan Negara.

Dengan kata lain, keberhasilan pengembangan Otonomi Daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah yaitu perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBD-nya yang semakin meningkat. Penerimaan Kabupaten atau Kota yang tercermin dalam APBD berasal dari PAD yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Bagian Laba BUMD, arah kebijakan keuangan daerah meliputi kebijakan Pendapatan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Menurut Jati (2006:67) pendapatan daerah adalah “semua penerimaan melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar yang merupakan hak daerah dalam periode anggaran tertentu yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah”. Untuk meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus berupaya terus menerus menggali dan meningkatkan sumber sumber keuangan sendiri. Untuk mendukung upaya peningkatan PAD perlu diadakan pengukuran atau penilaian sumber sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan. Meningkatnya PAD memberi indikasi yang baik bagi kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangganya terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan pembangunan. Peningkatan cakupan PAD dapat pula dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek dan subyek pajak dan atau retribusi daerah. Menurut (Raksasa Mahi, 2000), ada empat hal yang mempengaruhi yaitu :

- a. Relatif rendahnya basis Pajak/Retribusi daerah

- b. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah
- c. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah masih rendah
- d. Kemampuan administrasi perencanaan dan pengawasan masih rendah

Kemandirian daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah: Kemampuan pendapatan daerah dalam membiayai pengeluaran pemerintah daerah. Sehingga ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang lebih kecil, dan pendapatan asli daerah harus menjadi bagian yang terbesar dalam memobilisasi penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, PAD dijadikan sebagai tolak ukur kemandirian dalam menjalankan pembangunan dalam daerah tersebut dan membiayai seluruh kegiatan Pemda yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Kota Kupang merupakan satu-satunya daerah tingkat dua berstatus Kota Madya di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Dalam usianya yang ke 21 tahun (berdiri tanggal 25 April 1996), kota ini diharapkan menjadi barometer antara lain dalam hal kemandirian keuangan bagi kota-kota lain di wilayah Provinsi NTT. Kondisi total pendapatan daerah Kota Kupang selama Tahun Anggaran 2013-2015 yang diperoleh peneliti dari Badan Keuangan Daerah (BKD) Kota Kupang dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi Pendapatan Kota Kupang
Tahun Anggaran 2013-2015

Uraian	Tahun Anggaran								
	2013			2014			2015		
	Anggaran	Realisasi (Rp)	Prosentase (%)	Anggaran	Realisasi (Rp)	Prosentase (%)	Anggaran	Realisasi (Rp)	Prosentase (%)
PENDAPATAN									
Pendapatan Asli Daerah	78.104.204.057,00	80.729.275.769,24	103,36%	100.923.871.583,00	113.032.803.506,97	112,00%	125.125.330.759,00	145.154.792.156,20	116,01%
Dana Perimbangan	749.112.974.376,00	732.954.131.784,00	97,84%	841.438.046.509,00	848.156.798.315,00	100,80%	908.962.284.954,39	871.608.894.779,00	95,89%
Lain – Lain Pendapatan yang Sah	2.250.000.000,00	2.250.000.000,00	100,00%	1.669.800.000,00	1.031.550.000,00	61,78%	3.870.000.000,00	4.167.000.000,00	107,67%
JUMLAH PENDAPATAN	829.467.178.433,00	815.933.407.553,00	98,37%	944.031.718.092,00	962.221.151.821,97	101,93%	1.037.957.615.713,39	1.020.930.686.935,20	98,36%
BELANJA									
Belanja Langsung	748.625.090.497,00	689.446.282.054,00	92,10%	856.154.426.805,29	773.735.490.603,20	90,37%	931.808.938.042,44	834.557.929.120,85	89,56%
Belanja Tidak Langsung	139.085.789.951,00	97.597.312.221,00	70,17%	154.451.503.447,99	122.955.020.199,00	79,61%	218.043.048.346,00	151.327.467.097,00	69,40%
Belanja Tak Terduga	1.500.000.000,00	319.523.625,00	21,30%	1.000.000.000,00	331.912.526,00	33,19%	1.093.150.000,00	93.150.000.008,52%	8,52%
Jumlah Belanja	889.210.880.448,00	787.363.117.900,00	88,55%	1.011.605.930.253,28	897.022.423.328,20	88,67%	1.150.945.136.388,44	985.978.546.217,85	85,67%
TRANSFER	8.675.500.000,00	8.635.500.000,00	99,54%	5.924.250.000,00	5.379.570.000,00	90,81%	7.829.296.016,00	6.087.193.136,00	77,75%
JUMLAH BELANJA DAN TRANSFER	897.886.380.448,00	795.998.617.900,00	88,65%	1.017.530.180.253,28	902.401.993.328,20	88,69%	1.158.774.432.404,44	992.065.739.353,85	85,61%
SURPLUS/ (DEFISIT)	(68.419.202.015,00)	19.934.789.653,24	-29,14%	(73.498.462.161,28)	59.819.158.493,77	-81,39%	(120.816.816.691,05)	28.864.947.581,35	-23,89%
PEMBIAYAAN DAERAH									
Penerimaan Pembiayaan	80.419.202.015,00	80.470.172.408,04	100,00%	88.498.462.161,28	88.497.658.197,28	100,00%	133.316.816.691,05	133.418.614.691,05	100,08%
Pengeluaran Pembiayaan	12.000.000.000,00	12.000.000.000,00	100,00%	15.000.000.000,00	15.000.000.000,00	100,00%	12.500.000.000,00	12.500.000.000,00	100,00%
PEMBIAYAAN NETTO	68.419.202.015,00	68.470.172.408,04	100,07%	73.498.462.161,28	73.497.658.197,28	100,00%	120.816.816.691,05	120.918.614.691,05	100,08%
SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN (SILPA)	-	88.404.962.061,28	-	-	133.316.816.691,05	-	-	149.783.562.272,40	-

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, di lihat dari Tingkat Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang dari tahun 2013-2015 masih bergantung pada Dana Keuangan dari Pemerintah Pusat. Di mana dari tingkat Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah yang di ukur dari Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai pembangunan daerahnya masih bergantung dari dana pemerintah pusat, yaitu realisasi PAD pada tahun 2013 senilai Rp. 80.729.275.769,24, realisasi PAD tahun 2014 senilai Rp.113.032.803.506,97,dan pada tahun 2015 realisasi PAD senilai Rp.145.154.792.156,20. Dibandingkan dengan dana pemerintah pusat (dana perimbangan) yang lebih besar dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu, realisasi dana perimbangan pada tahun 2013 sebesar Rp. 732.954.131.784,00, tahun 2014 realisasinya sebesar Rp. 848.156.798.315,00, dan pada tahun 2015 realisasi dana perimbangannya sebesar Rp. 871.608.894.779,00.

Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan pendapatan daerah Kota Kupang dalam membiayai pengeluaran pemerintah daerahnya masih bergantung kepada pemerintah pusat dalam memobilisasi penyelenggaraan pemerintahannya.

Oleh karena itu sebagai tolak ukur untuk dapat memberikan gambaran tentang Kemandirian Keuangan Daerah Kota Kupang selama Tahun Anggaran 2013-2015, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2013-2015”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka rumusan permasalahan tulisan ini adalah Bagaimana tingkat kemandirian keuangan Pemerintah Kota Kupang selama tahun anggaran 2013-2015 dilihat dari rasio kemandirian, rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio kapasitas fiskal, rasio ketergantungan Keuangan Daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efesiensi Keuangan Daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan Daerah Kota Kupang selama tahun anggaran 2013-2015.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Kota Kupang

Hasil penelitian ini memberikan gambaran tentang tingkat kemandirian keuangan Kota Kupang sehingga dijadikan acuan dalam pengambilan kebijakan keuangan daerah.

2. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk mengadakan penelitian selanjutnya berkaitan dengan tingkat kemandirian keuangan daerah.