

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan pemerintah daerah ditetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan atas tugas pembantuan dan Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 menjelaskan tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberi kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintah khususnya pada pengelolaan keuangan daerah.

Maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah provinsi dan pemerintahan kota. Pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan mendasar pada sistem pemerintahan yang ada. Salah satu perubahan mendasar yang dimaksud adalah penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah (Mardiasmo, 2002). Pemberian otonomi secara luas kepada pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta pemerintah daerah.

Otonomi Daerah merupakan pemberdayaan dalam pengambilan keputusan secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri. Dengan adanya otonomi daerah kabupaten dan kota, maka pengelolaan keuangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah daerah karena daerah kabupaten atau kota berhubungan langsung dengan masyarakat.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang mencerminkan kemampuan pemerintah

daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat, sehingga pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan APBD kepada masyarakat berupa laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas kepada publik. Pemerintah tidak hanya mempertanggungjawabkan uang yang dipungut dari rakyat, tapi juga dituntut untuk mempertanggungjawabkan atas hasil-hasil yang dicapainya.

Tahap setelah pemerintah daerah melakukan tugas-tugasnya yang dituangkan dalam APBD adalah pengukuran kinerja untuk menilai tugas tugas yang telah dilakukan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai wujud pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD mengandung pengertian sebagai suatu informasi yang bermanfaat untuk pembuatan keputusan dan untuk menilai kinerja organisasi (Halim, 2007:94).

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah (Pemda) sangat berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan. Selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*profits* atau *net income*), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus/defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di anggaran (APBD) maupun dalam laporan realisasi anggaran (LRA). Jika anggaran/realisasi pendapatan lebih besar daripada anggaran/realisasi belanja, maka terjadi surplus, kalau sebaliknya maka terjadi defisit.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih besar. Dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi sangat tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat dan propinsi melalui dana perimbangan. Namun tidak

berarti jika kemandirian keuangan daerah tinggi, maka daerah sudah tidak perlu lagi mendapatkan dana perimbangan. Dana perimbangan masih tetap diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.

Kondisi ideal yang diharapkan dengan diberlakukannya otonomi daerah sangat jauh dengan realita yang terjadi saat ini. Dalam hal Otonomi daerah dan desentralisasi keuangan daerah, BPK melihat ketergantungan pemerintah daerah atas dana perimbangan masih sangat tinggi, yaitu 90 persen. Dalam jangka panjang, ketergantungan ini akan menyebabkan pemerintah pusat akan sulit menanggung keuangan daerah.

bisniskeuangan.kompas.com – 13 Juni 2014)

Dalam temuan BPK diketahui Pemprov Banten hingga akhir 2014 lalu belum bisa menyelesaikan temuan dalam LHP BPK tahun anggaran 2013. Ada Rp. 14 miliar uang APBD tidak bisa ditindaklanjuti sama sekali atau mandek. Informasi yang dihimpun, temuan kerugian negara tahun anggaran 2013 sebesar Rp. 53,55 miliar menyebar di 11 SKPD belum semuanya diselesaikan.

beritasatu.com – Selasa 10 Februari 2015)

Hasil rapor daerah-daerah otonom baru masih didominasi dengan angka merah. Contohnya saja provinsi Banten yang melepaskan diri dari Provinsi Jawa Barat sejak tahun 2000 yang tingkat kemiskinannya justru meningkat. Pada Maret 2012 tingkat kemiskinan Provinsi Banten 652.766 Jiwa, per Maret 2013 Tingkat kemiskinannya menjadi 656.243 Jiwa dengan jumlah penduduknya saat ini yang mencapai 11,2 juta jiwa. Selain permasalahan kemiskinan yang tak kunjung selesai, dugaan penyelewengan anggaran pembangunan sejak awal pemerintahan sudah mengemuka.

Permasalahan korupsi di Provinsi Banten mulai terbuka ketika Gubernur Banten terseret dalam kasus korupsi, begitupun dengan adik dari Gubernur Banten yang tertangkap KPK karena diduga terlibat dalam skandal suap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Lebak, Banten. Tidak ada perkembangan yang signifikan memang di Provinsi Banten, dua kota

yang menjadi penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu Kota Tangerang dan Kota Cilegon merupakan kota industri yang memang sudah berkembang bahkan sebelum lepas dari Provinsi Jawa Barat. Hal ini jelas menunjukkan bahwa otonomi daerah, khususnya untuk Provinsi Banten gagal dalam mencapai tujuannya.

(<http://koppel-online.or.id>)

Tabel 1.1
Persentase Perbandingan PAD dan Dana Perimbangan

Keterangan	Tahun			
	2010	2011	2012	2013
Pendapatan Daerah	7.827.063	10.849.162	12.500.456	14.788.966
Pendapatan Asli Daerah	1.016.024	2.246.824	2.875.497	3.755.037
Dana Perimbangan	6.454.810	8.151.268	9.039.155	10.447.703
Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah	13%	21%	23%	25%
Kontribusi Dana Perimbangan terhadap Pendapatan Daerah	82%	75%	72%	71%

Sumber: *Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah* (Data diolah)

Meskipun terlihat terdapat peningkatan dalam kontribusi PAD dalam pendapatan daerah, tetapi hal ini belum terjadi secara merata. Hanya beberapa daerah saja yang sudah dapat menyumbang PAD dalam jumlah besar (Tangerang).

Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 pasal 10 menyebutkan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (capital investment), antara lain berasal dari dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Di samping itu didapat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi daerah, BUMD, dan lain

pendapatan asli daerah. Akan tetapi dapat dikatakan bahwa PAD merupakan kunci utama suksesnya pelaksanaan otonomi daerah.

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan, tujuan tersebut paling tidak untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. (Mardiasmo:2009)

Untuk menganalisa kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat menggunakan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dengan analisa ini pemerintah dapat menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, melihat pertumbuhan keuangan daerah dan dapat mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah (Abdul Halim:2008).

Pengukuran kinerja keuangan untuk kepentingan publik dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan pemerintah daerah pada periode berikutnya. Adanya penyelewengan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan pemerintahan dapat membuat masyarakat mengalami krisis kepercayaan terhadap kinerja Pemerintah, untuk itu masyarakat menginginkan adanya transparansi

anggaran keuangan sehingga masyarakat juga dapat memantau kinerja Pemerintah dapat berjalan dengan baik atau tidak.

Wakhyudi dan Laila Firda Tarunasari (2013) yang melakukan penelitian mengenai Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bogor tahun 2003-2006 dilihat dari Rasio DSCR, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Aktivitas, Rasio pertumbuhan.. Hasil analisis menunjukkan bahwa Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bogor masih bergantung kepada pemerintah pusat.. Hal ini berarti setiap daerah harus mampu menggali dan mengoptimalkan sumber-sumber keuangan yang ada di daerah masing-masing dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah karena sumber utama APBD adalah pendapatan asli daerah itu sendiri. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Agung Wijaya (2012) melakukan penelitian mengenai analisis kinerja keuangan pemerintah Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Yogyakarta dilihat dari rasio pendapatan APBD tahun 2009-2010 Hasil analisis kinerja keuangan pada Pemerintah Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Yogyakarta secara keseluruhan sudah baik, karena dari 6 rasio hanya rasio kemandirian yang kurang efektif. Hony Adhiantoko (2013) melakukan penelitian dengan judul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten Blora (Studi Kasus Pada DPKAD Kabupaten Blora Tahun 2007-2011) menggunakan rasio keuangan daerah.

Pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah dan melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu. Oleh karena itu, kreatifitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan akan sangat bergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah itu sendiri.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa tiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda. Dan didasari oleh hal diatas, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

“Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Provinsi Banten”

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

Bagaimana tingkat kemandirian, efektivitas dan efisiensi, aktivitas, pertumbuhan dan derajat desentralisasi fiskal keuangan daerah kabupaten/kota se-provinsi Banten?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui tingkat kemandirian keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Untuk Mengetahui tingkat efektivitas keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target atau anggaran yang telah ditetapkan.
3. Untuk Mengetahui tingkat efisiensi keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dengan melihat besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.
4. Untuk Mengetahui tingkat Aktivitas keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dengan melihat bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung secara optimal

5. Untuk Mengetahui tingkat pertumbuhan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dengan melihat apakah pemerintah daerah dapat mempertahankan pertumbuhan keuangan daerahnya ditiap tahunnya.
6. Untuk Mengetahui tingkat desentralisasi keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dalam rangka meningkatkan PAD guna membiayai kegiatan pemerintah pembangunan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Beberapa kegunaan yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini:

a. Manfaat Empiris

Memberikan hasil gambaran kinerja keuangan daerah sehingga dapat dijadikan sebagai tolak ukur untuk meningkatkan kinerja keuangan daerahnya.

b. Manfaat Teoritis

Penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi peneliti lain dalam bidang keuangan daerah dimasa yang akan datang serta memberikan informasi mengenai kinerja keuangan daerah.