

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pada tahun 2001 memunculkan jenis akuntabilitas baru, sesuai dengan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, telah membawa perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Desakan untuk membentuk daerah otonom baru pun terus bergulir seiring dengan di berlakukannya Undang-Undang tersebut. Namun berselang empat tahun, Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 25 mengalami perubahan yang kemudian di ganti dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Mahmudi:2010).¹ Kedua Undang-Undang tersebut telah memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah. Kewenangan dimaksud diantaranya adalah keleluasaan dalam mobilisasi sumber dana, menentukan arah, tujuan dan target penggunaan anggaran.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang selama ini cenderung sentralistis berubah menjadi lebih bersifat desentralistis, dari sistem anggaran

¹ Mahmudi. (2010). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta.

tradisional menjadi sistem anggaran berbasis kinerja, dari sistem akuntabilitas vertikal menjadi sistem akuntabilitas horizontal. Dimana sebagian kewenangan pemerintahan diserahkan kepada daerah untuk mengurusnya. Dalam hal ini terdapat tiga jenis pertanggungjawaban keuangan daerah yaitu; (1) pertanggungjawaban pembiayaan pelaksanaan dekonsentrasi, (2) pertanggungjawaban pembiayaan pelaksanaan pembantuan, dan (3) pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggungjawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri. Secara sempit, otonomi daerah berarti terjadinya pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dengan pemenuhan azas akuntabilitas dan transparansi. Penggunaan dana publik sangat menuntut adanya pengelolaan dana daerah yang bertanggungjawab. Optimalisasi pengelolaan dana publik diartikan bahwa daerah diuntut menggali sumber-sumber pendapatan daerah dan menggunakan sumber daerah tersebut dengan memenuhi aspek efisiensi dan efektifitas (S.Rahmat: 2013).²

Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Pengelolaan keuangan

² Suaib, Rahmat. (2013). *Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Baru Pasca Pemekaran Provinsi Maluku Utara*. Laporan Penelitian JK School Government dan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY; Yogyakarta.

daerah menuntut akuntabilitas dan transparansi yang semakin besar dengan tetap memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan daerah mutlak diperlukan guna menjamin tidak terjadinya penyimpangan yang justru merugikan masyarakat. Untuk memastikan hal tersebut, diharapkan aturan dan ketentuan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan daerah semakin sempurna dan disajikan secara detail, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Menurut (Halim: 2012), 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, dan (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 lima belas tahun sejak otonomi daerah diberlakukan, saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat.³

Sebagai konsekuensi menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut agar siap menerima beban dan tanggungjawab dalam mengatur sumber dana dan sumber daya yang ada untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu pemerintah daerah dituntut untuk berupaya

³ Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN.

meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar mampu membiayai penyelenggaraan pemerintah dan lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Data keuangan pemerintah daerah yang memberikan gambaran perkembangan anggaran dalam statistik dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran. Analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah dan melihat kemampuan atau tingkat desentralisasi kemandirian keuangan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut maka harus dapat dilaksanakan suatu analisis terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan keuangan daerah yang akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam periode pemerintahan tahun terakhir. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Pengukuran kinerja keuangan untuk kepentingan daerah dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya.⁴ Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan pemerintah daerah pada periode berikutnya. Secara desentralisasi, desentralisasi lebih luas, didefinisikan sebagai transfer legislatif otoritas (*delivery*), peradilan, dan atau administratif dari yang lebih

⁴ S.N. Jha and P.C.Mathur. (1999). *Decentralization and Local Politics*. New Delhi. Sage Publications.

tinggi untuk menurunkan tingkat pemerintahan (Mathur at all: 1999). Di sisi lain desentralisasi sebagai “pengalihan perencanaan, diksi-keputusan, atau kewenangan administratif dari Pemerintah Pusat kepada organisasi bidangnya, unit administrasi lokal, organisasi semi-otonom dan parasit, pemerintah daerah, atau organisasi non-pemerintah”. Ini berarti bahwa desentralisasi adalah transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pusat ke organisasi di bawah, unit lokal administrasi, organisasi semi-otonom, pemerintah daerah, atau non-government.⁵

Dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara di dunia, terutama negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti latar belakang atau pengalaman dari negara, perannya dalam globalisasi dunia, menurun di pertumbuhan ekonomi, tuntutan untuk perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda disintegrasi, dan jumlah kegagalan yang dialami oleh pemerintah pusat dalam memberikan pelayanan publik yang efektif.⁶

Dengan adanya otonomi daerah tersebut mengakibatkan terjadinya desentralisasi sistem pemerintahan pada Kabupaten Pulau Morotai, karena itu pemerintah Kabupaten Pulau Morotai sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah Kabupaten Pulau Morotai berhasil menjalankan tugasnya dengan

⁵ Cheema. G. S. and Dennis A.R (eds). (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.

⁶ Behrman, J. R., A. B. Deolalikar and L.Y. Soon. (2003). *The Role of Decentralization in Promoting Effective Schooling in Developing Asia*. Asian Development Review.

baik atau tidak. Adanya penyelewengan-penyelewengan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan pemerintahan pada masa kekuasaan sebelumnya membuat masyarakat geram dan krisis kepercayaan terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai. Untuk itu, masyarakat atau penduduk sebagai salah satu sumber daya pembangunan yang memegang dua peranan penting dalam pembangunan yaitu sebagai subjek atau perilaku sekaligus sebagai objek pembangunan menginginkan adanya transparansi anggaran keuangan yang ada pada Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai, sehingga masyarakat atau penduduk juga dapat memantau kinerja Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai apakah dapat berjalan dengan baik atau tidak.

Permasalahan keuangan daerah yang dihadapi pemerintah Kabupaten Pulau Morotai antara lain: (1) Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap subsidi dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi yang tercermin dalam besarnya bantuan pemerintah pusat baik dari sudut anggaran rutin maupun dari sudut anggaran pemerintah daerah, (2) minimnya kemampuan daerah untuk mengelola dan menggali potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tercermin dari penerimaan (PAD) yang relatif kecil dibanding total penerimaan daerah, (3) kurang pemanfaatan, usaha dan kemampuan penerimaan daerah dalam pengelolaan serta menggali potensi-potensi pendapatan yang ada. (4) Inefisiensi pemerintah daerah dalam melakukan belanja daerah.

Dengan kondisi seperti diuraikan di atas, maka tidak heran jika hasil evaluasi penetapan peringkat penyelenggaraan daerah otonom (Kementrian Dalam Negeri;

2012), menempatkan bahwa Provinsi Maluku Utara yang salah satu daerah Provinsi dari Kabupaten Pulau Morotai tersebut merupakan salah satu daerah yang mendapat predikat buruk. Hal ini dapat di lihat dari aspek Kesejahteraan Masyarakat hanya mencapai “(14,16%)” dari 30% rata-rata nasional, Tata Kelola Pemerintah “(14,16%)” dari 25% rata-rata nasional, Pelayanan Publik (18,33%)” dari 25% rata-rata nasional, dan Daya Saing Daerah hanya 9,57% dari 20% rata-rata nasional. Data-data yang ada merupakan potret dari gagalnya otonomi daerah di Maluku Utara.⁷

Otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, kapasitas daerah diperlukan untuk menggali sumber keuangan mereka sendiri didukung oleh perimbangan keuangan dari pemerintah pusat dan daerah (James Paul, Alfred R. et all, 2012).⁸ Karakteristik utama yang menunjukkan daerah otonom mampu dalam melakukan otonomi terletak pada kemampuan keuangan. Hal ini berarti bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan mereka sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan mereka sendiri yang cukup memadai untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah (Koswara; 2000).⁹

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dilihat sebagai indikator atau kriteria dalam mengukur ketergantungan daerah ke pemerintah pusat yang pada prinsipnya

⁷ Kementrian dalam Negeri Republik Indonesia. *Otonomi Daerah*; Provinsi Maluku Utara.

⁸ James Paul, Alfred R. et all, (2012). *Effect of Fiscal Autonomy and Economic Growth on Local Financial Performance (A Study on Local Government Of Papua Province)*; International Journal of Business and Management Invention ISSN Volume 1 Issue 1 PP.16-21.

⁹ Koswara, (2000). *Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999*. Analisis CSIS; No. 1 Tahun XXIX.

adalah kontribusi yang lebih besar dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah (APBD).¹⁰

Dengan demikian pembentukan daerah otonom sesungguhnya memiliki arti positif untuk percepatan pembangunan daerah tertinggal. Kemandirian visi, misi, serta tujuan dari suatu kabupaten atau kota yang berdasar pada karakter sosial-politik daerah bersangkutan, akan memicu secara mandiri perkembangan melalui pembangunan yang lebih maju dan merata. Dalam arti proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, kemudian hasil dan operasionalnya lebih mengakar dan lebih mendekati kebutuhannya, karena muncul dari dalam secara otonomi. Hal ini akan selalu menjadi harapan keberhasilan implementasi yang tepat dan optimal dari otonomi daerah secara berkelanjutan di semua sektor.

Berdasarkan uraian diatas serta melihat kenyataan yang terjadi di daerah Kabupaten Pulau Morotai dewasa ini, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul; “Analisis kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai Provinsi Maluku Utara (studi pemerintah Kabupaten Pulau Morotai lima tahun terakhir 2011-2015)”.

1.2 Lingkup Penelitian

Mengingat begitu banyak permasalahan yang timbul, maka diperlukan pembatasan masalah untuk menghindari berbagai kesalahan persepsi yang berkaitan dengan penelitian. Oleh karena itu, daerah penelitian ini mencakup pemerintah

¹⁰ Insukindro, N. Bambang, dkk, (1994). *Peranan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Usaha Peningkatan PAD, KKD*. FR-UGM; Yogyakarta.

Kabupaten Pulau Morotai dengannya adalah seluruh yang terkait dengan manajemen keuangan, khususnya kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai dengan penekanan pada “analisis rasio keuangan yang dilihat dari aspek rasio desentralisasi keuangan daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah, dan rasio kemandirian keuangan daerah serta rasio efektivitas keuangan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di kabupaten pulau morotai”. Rasio keuangan tersebut akan mengukur kemampuan sumber daya keuangan (pendapatan daerah) dan pengelolaan pengeluaran (belanja daerah) yang ditetapkan berdasarkan ketentuan/perundangan yang berlaku. Rasio keuangan dimaksud diambil dari unsur Laporan Keuangan dan Pertanggung Jawaban (LKPJ) keuangan yaitu berupa laporan realisasi anggaran perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, penelitian ini mengambil batasan periode waktu lima tahun terakhir tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggran 2015. Penetapan batasan akhir waktu pada tahun anggaran 2015 karena dianggap bahwa periode tersebut merupakan periode yang telah direalisasikan instrumen pengelolaan keuangan daerah di bidang pendapatan maupun pengeluaran menggantikan ketentuan sebelumnya sesuai dengan azas otonomi daerah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka diperlukan adanya pembahasan. Pokok permasalahan dalam penelitian ini meliputi:

1. Bagaimana kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan kinerja realisasi pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kinerja pengelolaan keuangan pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015?
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan kinerja realisasi pengelolaan keuangan pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015?

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian tentang analisis kinerja pengelolaan keuangan pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015 ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut;

1.5.1 Manfaat Akademik

1. Secara teoritis pendalaman teori-teori kinerja keuangan daerah dalam rangka memperkaya khasana keilmuan khususnya di bidang manajemen keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Sebagai kontribusi intelektual terhadap khasanah ilmu dan pengetahuan tentang kinerja keuangan pemerintah daerah dan dapat menambah literatur dan sumber informasi di lingkungan Program Pascasarjana Magister Manajemen Keuangan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi penelitian selanjutnya, pengiat peneliti serta semua pihak yang tertarik dalam mengkaji dan mendalami mengenai analisis kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat di jadikan pedoman bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan terkait dengan anggaran kinerja keuangan daerah serta pihak-pihak terkait dalam pengembangan kinerja keuangan sekaligus mengenal lebih jauh tentang dampak realisasi kinerja keuangan daerah.
2. Diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai masukan bagi pemerintah Kabupaten Pulau Morotai dalam melakukan perbaikan terhadap peningkatan kinerja realisasi penganggaran serta memberikan informasi mengenai factor-faktor yang menghambat keberhasilan

kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pulau
Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015.