

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah yang otonom, maka daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan. Otonomi daerah telah memberikan banyak perubahan pada pengelolaan daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Perubahan ini merupakan implikasi dari disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah dalam menjalankan manajemen pemerintahan di daerahnya.

Tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kebijakan yang sentralistik ini menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan pelaksanaan pembangunan di pusat dan daerah. Akibatnya hampir seluruh

potensi ekonomi di daerah tersedot ke pusat sehingga daerah tidak mampu berkembang secara memadai. Jadi dengan otonomi daerah terkandung maksud untuk memperbaiki kekeliruan selama ini dengan cara memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan dana lebih besar dan kebebasan untuk mengelolanya sendiri.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang diipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah. Salah satu masalah yang penting dalam pengelolaan keuangan daerah adalah anggaran.

Anggaran pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam rangka pelaksanaan otonomi. Komposisi sumber dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah antara lain

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah serta transfer dana dari pemerintah pusat sebagai wujud dana perimbangan yang terdiri dari Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pada sisi yang lain APBD dapat pula menjadi sarana bagi pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemampuan daerah baik dari sisi pendapatan dan sisi belanja, sedangkan dari sisi anggaran belanja rutin merupakan salah satu alternatif yang dapat merangsang kesinambungan serta konsistensi pembangunan di daerah secara keseluruhan menuju tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama. Oleh sebab itu, kegiatan rutin yang akan dilaksanakan merupakan salah satu aspek yang menentukan keberhasilan pembangunan.

Isu tentang Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah dewasa ini menjadi sorotan publik karena belum menampilkan hasil yang baik yang dirasakan oleh rakyat. Rakyat menuntut pemerintah mempunyai kinerja yang baik dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai perwujudan konsep otonomi daerah. Anwar Prabu Mangkunegara (2006:67) mengatakan bahwa kinerja atau prestasi kerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Pemerintah dikatakan mempunyai kinerja baik apabila pemerintah mampu mengelola pemerintahan sehingga dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Kinerja instansi pemerintah berkaitan erat dengan pengawasan, akuntabilitas transparansi.

Istilah perencanaan diartikan berbeda-beda dalam berbagai literatur. Conyers & Hills (1994) mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan atas berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Definisi tersebut

mengkedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yaitu: (a) Pemilihan, ‘merencanakan berarti memilih’ perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. (b) Sumber daya, perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Penggunaan istilah sumber daya menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya mencakup sumber daya manusia, sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang dan sebagainya); sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya. (c) Tujuan, perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. (d) Waktu, perencanaan mengacu ke masa depan. Salah unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang.

Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri untuk mensejahterakan rakyat. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, oleh karenanya output dari perencanaan adalah penganggaran. Selama ini perencanaan dan penganggaran belum memiliki landasan aturan yang memadai. Sistem perencanaan nasional yang terintegrasi dari daerah sampai pusat selama ini juga belum memiliki landasan aturan yang bersifat mengikat. Digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan dihapuskannya GBHN (Garis Besar Haluan Negara) yang selama ini dijadikan landasan dalam perencanaan pembangunan nasional yang bersifat sistematis dan harmonis. Hal inilah yang menjadi landasan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SP2N).

Pelaksanaan anggaran adalah tahap di mana sumber daya digunakan untuk melaksanakan kebijakan anggaran. Suatu hal yang mungkin terjadi dimana anggaran yang disusun dengan baik ternyata tidak dilaksanakan dengan tepat, tetapi tidak mungkin anggaran yang tidak disusun dengan baik dapat diterapkan secara tepat. Persiapan anggaran yang baik merupakan awal baik secara logis maupun kronologis. Walaupun demikian proses pelaksanaannya tidak menjadi sederhana karena adanya mekanisme yang menjamin ketaatan pada program pendahuluan. Bahkan dengan prakiraan yang baik sekalipun, akan ada perubahan-perubahan tidak terduga dalam lingkungan ekonomi makro dalam tahun yang bersangkutan yang perlu diperlihatkan dalam anggaran. Tentu saja perubahan-perubahan tersebut harus disesuaikan dengan cara yang konsisten dengan tujuan kebijakan yang mendasar untuk menghindari terganggunya aktivitas satker dan manajemen program/kegiatan.

Pelaksanaan anggaran yang tepat tergantung pada banyak faktor yang di antaranya adalah kemampuan untuk mengatasi perubahan dalam lingkungan ekonomi makro dan kemampuan satker untuk melaksanakannya. Pelaksanaan anggaran melibatkan lebih banyak orang dari pada persiapannya dan mempertimbangkan umpan balik dari pengalaman yang sesungguhnya. Oleh karena itu, pelaksanaan anggaran harus: (a) menjamin bahwa anggaran akan dilaksanakan sesuai dengan wewenang yang diberikan baik dalam aspek keuangan maupun kebijakan; (b) menyesuaikan pelaksanaan anggaran dengan perubahan signifikan dalam ekonomi makro; (c) memutuskan adanya masalah yang muncul dalam pelaksanaannya; (d) menangani pembelian dan penggunaan sumber daya secara efisien dan efektif. Sistem pelaksanaan anggaran harus menjamin adanya ketaatan terhadap wewenang anggaran dan memiliki kemampuan untuk melakukan pengawasan dan pelaporan yang dapat langsung mengetahui adanya masalah pelaksanaan anggaran serta memberikan fleksibilitas bagi para manajer.

Penatausahaan keuangan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses Pengelolaan Keuangan Daerah, baik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 maupun berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Uraian tentang penatausahaan keuangan daerah mencakup hal-hal sebagai berikut: (a) asas umum penatausahaan keuangan daerah; (b) pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah; (c) penatausahaan penerimaan; dan (d) penatausahaan pengeluaran.

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah menganut prinsip transparansi, akuntabilitas, dan value for money. Transparansi merupakan wujud adanya keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah. Dalam prinsip ini, anggota masyarakat memiliki hak dan akses

yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan bersama, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Adapun prinsip akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran, mulai dari perencanaan, penyusunan, hingga pelaksanaan harus benar benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Untuk mencapai kinerja pengelolaan keuangan yang optimal maka fungsi-fungsi manajemen harus menjadi pedoman dalam menata sistem dan prosedur pengelolaan, dimulai dari perencanaan kegiatan bersamaan dengan anggaran yang akan dibutuhkan.

Selanjutnya pelaksanaan yang telah ditetapkan untuk menjamin antara perencanaan dan pelaksanaan berjalan searah maka di perlukan pengendalian dan pengawasan internal yang harus dilakukan untuk menghindari atau meminimalisir resiko yang tidak diinginkan,

kemudian dilakukan evaluasi secara keseluruhan untuk mengetahui apakah semua yang telah ditetapkan berjalan sesuai atau tidak. Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah. Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintahan perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai.

Data Tabel 1.1. menyajikan pencapaian realisasi pendapatan pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) selama 5 (lima) tahun terakhir 2014 - 2018

Data anggaran dan realisasi belanja APBD Provinsi NTT Tahun Anggaran 2014 hingga 2018 dapat dilihat pada Tabel 1.1. berikut :

Tabel 1.1.
Laporan Realisasi Anggaran Belanja Provinsi Nusa Tenggara
Timur
Tahun Anggaran 2014 – 2018

Tahun	Belanja		
	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja	%
2014	2,903,027,400,928	2,688,932,744,282	92,63
2015	3,523,978,561,028	3,328,496,113,665	94,45
2016	3,816,240,501,789	3,702,912,449,649	97,03
2017	4,507,020,679,434	4,175,809,475,825	92,65
2018	4,701,140,309,467	4,315,586,584,477	91,80

Sumber : Laporan Hasil Pemeriksaan Audit BPK-RI Perwakilan NTT

Data Tabel 1.1. menggambarkan bahwa realisasi belanja pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2017 mengalami penurunan sebesar 92,65% dari tahun 2016 sebesar 97,03%,- dan pada tahun 2018 sebesar 91,80%,-.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi terletak pada kesiapan dan kemampuan daerah untuk menerima beban dan tanggungjawab yang dimilikinya dalam mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Artinya, pemerintah daerah Provinsi NTT harus mampu meningkatkan pendapatan asli daerahnya melalui berbagai potensi yang dimiliki. Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat sejumlah aturan dalam bentuk sistem pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan *good governance*. Namun dalam kenyataannya masih terdapat sejumlah faktor tertentu, berupa sistem akuntansi keuangan daerah, pengawasan, kompetensi, dan pengelolaan keuangan daerah yang mempunyai implikasi terhadap kinerja pemerintah daerah. Rasio efektivitas pendapatan menunjukkan kemampuan pemerintah dalam memobilisasi penerimaan pendapatan sesuai dengan yang ditargetkan (Mahmudi, 2016).

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah. Kebijakan Anggaran merupakan acuan umum dari Rencana Kerja Pembangunan dan merupakan bagian dari perencanaan operasional anggaran dan alokasi sumber daya, sementara arah kebijakan keuangan daerah adalah kebijakan penyusunan program dan indikasi kegiatannya pada pengelolaan pendapatan dan belanja daerah secara efektif dan efisien. Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan manajemen keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah wajib melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan memberikan hasil yang berbeda-beda dalam kaitannya dengan Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Nur Athiyah Rahmah (2016) tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Palu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor individu, kepemimpinan, tim, sistem dan kontekstual berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa kelima faktor tersebut dapat meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah pada satuan kerja perangkat daerah di kota Palu. Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Sherly Adinita (2017) tentang Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Samosir. Hasil penelitian menjelaskan bahwa pemahaman sistem akuntansi pemerintah daerah, kompetensi, penatausahaan, dan pengelolaan barang milik daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Samosir. Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman sistem akuntansi pemerintah daerah, kompetensi, penatausahaan keuangan, dan pengelolaan barang milik daerah merupakan faktor-faktor yang sangat perlu ditingkatkan untuk mendukung peningkatan kinerja pengelola keuangan daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Samosir. Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh Cheris Anjelita Kaunang (2016) tentang Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah di Kota Manado. Hasil penelitian dengan analisis rasio-rasio keuangan, bahwa Pemerintah Kota Manado masih kurang mandiri dalam membiayai daerahnya sendiri. Pemerintah Kota Manado juga sangat efektif dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah sehingga bisa dilihat dari rata-rata rasio efektifitas sebesar 106.95% dan terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Dari hasil analisis rasio aktivitas terlihat bahwa Pemerintah Kota Manado lebih memprioritaskan anggarannya pada belanja

pembangunan dibanding belanja rutin. Sedangkan pada rasio pertumbuhan sudah cukup baik karena peningkatan lebih dominan terjadi.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Suyono (2016) tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri. Hasil penelitian menjelaskan bahwa kompetensi, pemahaman sistem akuntansi, pengawasan internal berpengaruh dan tidak signifikan terhadap Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kediri. Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Anesta M. Nesimnasi (2017) tentang Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Hasil penelitian menjelaskan bahwa pengembangan sumber daya manusia, pemahaman regulasi, pemahaman sistem pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah terletak pada indikator-indikator dalam setiap variabel independen. Berdasarkan uraian Fenomena dan Research Gap tersebut di atas maka, penulis merasa perlu melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Pengaruh Perencanaan, Pelaksanaan Dan Penatausahaan Terhadap Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur”**.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Pengelolaan keuangan daerah sangat tergantung dari berbagai faktor antara lain kemampuan sumber daya aparatur pemerintah dalam menghadapi situasi kerja agar tercapai tata kelola pemerintahan yang baik, sehingga terwujud prinsip kinerja pengelolaan keuangan daerah. Bertitik tolak dari hal tersebut maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana gambaran tentang perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan serta tingkat kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?

2. Apakah perencanaan berpengaruh Positif dan Signifikan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
3. Apakah pelaksanaan berpengaruh Positif dan Signifikan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
4. Apakah penatausahaan berpengaruh Positif dan Signifikan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Gambaran tentang perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan serta tingkat kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Pengaruh perencanaan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Pengaruh pelaksanaan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
4. Pengaruh penatausahaan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat yang berarti yaitu :

1. Manfaat Teoritis
Bagi dunia pendidikan dalam memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan referensi dalam bidang ilmu keuangan khususnya pengelolaan keuangan daerah.
2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam proses pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam menentukan kebijakan yang mampu meningkatkan tingkat kinerja pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.