

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai Januari 2001 telah menimbulkan reaksi yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Bagi daerah dengan ketersediaan sumber kekayaan alam yang melimpah, kebijakan otonomi daerah ini cenderung disambut dengan antusiasisme yang besar. Sementara bagi daerah dengan sumber daya alam yang terbatas, hal ini direspon secara kurang antusias bahkan cenderung khawatir akan masa depannya.

Kekhawatiran beberapa daerah tersebut bukannya tanpa alasan, karena pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, serta merta akan menuntut Pemerintah Daerah untuk lebih mandiri, baik yang berkaitan dengan sistem pembiayaan maupun dalam menentukan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerahnya masing-masing. Lebih jauh, kekhawatiran lain sehubungan dengan otonomi daerah ini didasarkan pada beberapa pendapat yang menyatakan bahwa otonomi daerah hanya akan memindahkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, serta adanya pelaksanaan otonomi yang berlebihan dan melampaui batas-batas kewenangan yang menjadi domain Pemerintah Pusat.

Semangat otonomi daerah dalam banyak contoh telah memacu beberapa Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kemandirian serta upaya

mencapai target kinerja secara optimal. Oleh sebab itu untuk mewujudkan keberhasilan daerah dalam melaksanakan pemerintahan yang baik, maka daerah diberikan wewenang yang seluas-luasnya dalam mengurus dan mengembangkan potensi yang ada di daerahnya secara efektif dan efisien berdasarkan undang-undang. Lewat otonomi daerah, para pemimpin daerah diharapkan bisa mengelolah anggaran untuk kepentingan pembangunan daerah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Keuangannyapun diharapkan untuk dikelola secara baik, mandiri, berkualitas, prudent, transparan dan akuntable. Hal inilah yang menjadi esensi penting dari otonomi daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kebutuhan akan dana yang cukup untuk melaksanakan semua program pembangunan daerah sangat diperlukan. termasuk pengalokasiannya secara optimal. Kedua hal inilah yang tercermin dalam laporan daerah yang dikenal sebagai APBD. APBD oleh karenanya mengikhtisarkan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat di daerah. Rencana tahunan ini meliputi masa satu tahun yang dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember setiap tahunnya. Untuk dapat mencapai target semua program Pemerintah Daerah, maka APBD menuntut diperlukannya sumber keuangan yang jelas dengan perencanaan yang jelas dan matang agar APBD dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Pemerintah Daerah sebagai organisasi negara yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah merupakan pihak yang paling bertanggungjawab sehubungan dengan pelaksanaan kebijakan otonomi

daerah. Hal ini lebih dikaitkan dengan pemberian pelayanan publik yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Pelayanan pemerintah yang berkualitas kepada masyarakat akan berdampak signifikan untuk perbaikan di bidang pendidikan, kesehatan, perekonomian, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan lain sebagainya.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah salah satunya dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya dengan mencari sumber-sumber pembiayaan secara optimal akan sangat menentukan keberhasilan meningkatnya pertumbuhan ekonomi daerah. Namun dalam beberapa kasus yang terjadi di Indonesia, masih begitu banyak masalah yang mendera keuangan daerah. Salah satunya adalah sering terhambatnya pencairan dana ke sektor riil. Keterlambatan pencairan dana ke sektor riil ini menyebabkan pelaksanaan proyek atau program pembangunan menjadi terhambat sehingga sumbangan pemerintah daerah terhadap perekonomian menjadi minim. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI.

Permasalahan lain sehubungan dengan APBD yang sering terjadi di berbagai daerah adalah adanya penggunaan dana APBD yang tidak produktif, termasuk belanja pegawai. Hal ini sering dijumpai pada daerah-daerah hasil pemekaran baru. Selain itu, masalah APBD lainnya adalah banyaknya APBD yang belum efektif dalam upaya membangun daerah. Misalnya, kewajiban anggaran untuk melaksanakan amanah pendidikan sebesar 20% dari postur anggaran dan 10% untuk anggaran kesehatan (Indeks Kelolah, 2018). Hal ini

tidak terlepas dari sering munculnya aroma egosentris yang sangat kental dalam forum rapat lintas SKPD ketika penyusunan APBD dilakukan. Di sinilah celah terjadinya negosiasi untuk memasukan keinginan-keinginan subjektif masing-masing SKPD ke dalam program, tanpa melihat apakah programnya sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Pendek Daerah (RPJMD) atau tidak. Sama halnya ketika proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang dibuat oleh Sekretaris Daerah untuk disampaikan kepada kepala daerah sebagai pedoman penyusunan APBD. Di sini sering disusupkan program-program siluman. (Indonesia Forum for Budget Transparency, 2018).

Sebagaimana diketahui bahwa pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang berdasarkan asas desentralisasi, sepenuhnya dilakukan berbasis pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas ini, maka daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi yang dimungkinkan sekaligus mengelola hasil-hasil dari sumber daya alamnya yang merupakan sumber-sumber penerimaan daerah. Selain sumber-sumber di daerah, penerimaan daerah dalam APBD juga bersumber dari transfer dana pusat, baik dalam bentuk DAU, DAK atau jenis dana transfer lainnya. Hal ini sejalan dengan Halim (2007:252) yang menyatakan bahwa sumber-sumber dana bagi daerah dalam APBD terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) dan Pendapatan lain-lain yang sah. Sumber-sumber inilah yang langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD.

Pengelolaan keuangan daerah sendiri juga telah diatur dalam Permendagri No.13 tahun 2006 tentang pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Regulasi terhadap hal ini bagi banyak daerah dirasakan sangat menyulitkan dalam hal pelaksanaannya karena disamping butuh waktu untuk mempelajari dan memahaminya, kendala berikutnya adalah adanya aturan-aturan pelaksanaan yang belum sepenuhnya mendukung, baik dalam bentuk turunan dari UU yang sudah ada maupun peraturan-peraturan Pemerintah Daerah itu sendiri yang sampai sekarang belum diwujudkan. Perubahan-perubahan aturan yang demikian cepat turut berkontribusi dalam menimbulkan masalah-masalah lain dalam hal pengelolaan keuangan daerah, terutama dalam hubungannya dengan pertanggungjawabannya pada setiap akhir pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan berperan untuk memberikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan transaksi selama satu periode pelaporan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah juga berfungsi sebagai dasar pengambilan keputusan, sehingga laporan tersebut harus dibuat secara sederhana agar mudah dipahami oleh pembaca laporan. Meskipun laporan keuangan sudah bersifat *general purposive*, artinya dibuat bertujuan umum dan dalam format yang sederhana untuk dapat memenuhi kebutuhan informasi semua pihak yang

berkepentingan. Namun, terbukti dalam berbagai kajian sebelumnya bahwa tidak semua pembaca laporan dapat memahami laporan tersebut dengan baik. Selain itu, tidak semua pemangku kepentingan memahami akuntansi yang merupakan alat untuk menghasilkan laporan keuangan oleh karena tidak semua pengguna laporan keuangan memahami akuntansi dengan baik. Untuk menanggulangi masalah ini, maka bagi semua pemangku kepentingan yang mengandalkan informasi keuangan untuk membuat keputusan, termasuk menginterpretasikan laporan keuangan tersebut perlu dibantu dengan analisis laporan keuangan.

Analisis laporan keuangan melalui pengukuran kinerja keuangan untuk kepentingan publik penting artinya untuk tujuan evaluasi dan membantu dalam perbaikan kinerja melalui perbandingan antara skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan Pemerintah Daerah pada periode berikutnya. Adanya kebijakan pemberian otonomi daerah mengakibatkan adanya desentralisasi sistem pemeritahan di berbagai daerah, termasuk pada Pemerintahan Kabupaten Flores Timur. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Flores Timur sebagai pihak yang disertai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk selanjutnya dinilai, apakah Pemerintah Kabupaten Flores Timur berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Adanya penyelewengan-penyelewengan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan pemerintahan pada era pemerintahan sebelumnya

telah membuat masyarakat tidak percaya dan geram terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten Flores Timur.

Masyarakat atau penduduk sebagai salah satu sumber daya pembangunan diketahui memegang dua peranan penting dalam pembangunan, yaitu sebagai subjek sekaligus sebagai objek pembangunan yang selalu menginginkan adanya transparansi pengelolaan anggaran keuangan oleh Pemerintah, termasuk di Kabupaten Flores Timur. Hal inilah yang menyebabkan masyarakat merasa berkepentingan untuk memantau kinerja Pemerintah Kabupaten Flores Timur sekaligus untuk memastikan apakah pengelolaan keuangan telah berjalan dengan baik atau tidak.

Dalam banyak kasus yang terjadi di berbagai daerah, realisasi APBD tidak sesuai dengan yang dianggarkan. Hal ini dapat disebabkan oleh banyak faktor, antara lain misalnya; taksiran pendapatan yang tidak selalu sama dengan pendapatan yang benar-benar diterima, jumlah pendapatan daerah yang kurang untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang ada, dan lain sebagainya. Kondisi ini mengakibatkan diperlukannya berbagai perubahan dalam pengelolaan anggaran karena dalam banyak fakta pelaksanaan APBD tidak sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan. Akibat lanjutan dari kondisi ini adalah berpengaruh pada pelaksanaan anggaran, perhitungan dan pelaporan anggaran yang kurang tepat sebagaimana tercermin dalam laporan pertanggungjawaban Bupati selaku kepala daerah. Hal ini sering terjadi pada organisasi-organisasi pemerintahan di berbagai daerah, tak terkecuali juga pada pemerintahan Kabupaten Flores Timur.

Berikut data empirik yang memperlihatkan laporan realisasi anggaran pemerintah Kabupaten Flores Timur selama periode 2014-2017.

Tabel 1.1
Laporan Keuangan Kabupaten Flores Timur (Miliar)

No	Uraian	2014		2015		2016		2017	
		Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)
1	Pendapatan	757.899.359.000,00	747.030.357.454,99	871.416.175.000,00	845.682.840.086,01	1.076.256.649.700,00	1.057.777.224.998,36	1.101.136.659.000,00	1.027.738.840.595,26
	a.PAD	42.194.313.000,00	44.528.326.885,99	52.031.820.000,00	47.561.063.030,01	53.825.738.100,00	50.183.797.225,36	90.212.914.900,00	35.798.449.379,20
	b.Dana Perimbangan	619.244.879.000,00	614.466.165.945,00	653.976.291.000,00	634.896.792.017,00	865.232.414.500,00	853.440.070.395,00	773.955.411.200,00	742.819.982.629,00
	c.Lain-Lain PAD Yang Sah	96.460.167.000,00	88.035.864.624,00	165.408.064.000,00	163.224.985.039,00	157.198.497.100,00	154.153.357.378,00	236.968.332.900,00	249.120.408.587,06
2	Belanja	803.031.408.000,00	707.721.590.421,18	950.605.929.719,00	854.679.822.593,00	1.141.473.647.700,00	1.075.208.541.383,00	1.149.174.473.928,00	1.033.912.213.265,00
	a.Belanja Langsung	317.236.235.200,00	257.798.869.380,70	389.062.731.000,00	326.664.274.782,00	432.720.227.396,00	394.939.641.287,00	468.124.768.200,00	379.350.536.168,00
	b.Belanja Tidak Langsung	485.795.172.800,00	449.922.721.040,48	561.543.198.719,00	528.015.547.811,00	708.753.420.304,00	680.268.900.096,00	681.049.705.728,00	654.561.677.097,00
3	Pembiayaan (Surplus/Defisit)	(45.132.049.000,00)	39.308.767.033,81	(79.189.754.719,00)	(8.996.982.506,99)	(65.216.998.000,00)	(17.431.316.384,64)	(48.037.814.928,00)	(6.173.372.669,74)
	a.Penerimaan Pembiayaan Daerah	50.122.049.000,00	49.620.987.685,48	84.339.754.719,00	84.323.980.519,00	70.576.998.000,00	70.429.131.312,01	49.037.814.928,00	48.928.520.928,00
	b.pengeluaran Pembiayaan Daerah	4.990.000.000,00	4.990.000.000,00	5.150.000.000,00	5.150.000.000,00	5.360.000.000,00	4.360.000.000,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00

Sumber : BKD Kabupaten Flores Timur

Dari tabel di atas terlihat bahwa pendapatan dari Kabupaten Flores Timur selama kurun waktu 2014-2017 setiap tahunnya mengalami peningkatan. Sumber pendapatan yang paling dominan bersumber dari dana perimbangan, sementara pendapatan asli daerah memiliki nilai kontribusi yang sangat rendah selama kurun waktu 2014-2017 meskipun mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan yang dituangkan dalam APBD secara langsung maupun tidak langsung merupakan cerminan dari kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial kepada masyarakat. Berdasarkan tabel tersebut, dapat juga diketahui bahwa anggaran pada daerah Kabupaten Flores Timur selama kurun waktu 2014-2017 masih terdapat sisa anggaran. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Flores Timur dalam merealisasikan anggarannya kurang optimal. Selain itu, mengacu ketentuan undang-undang otonomi daerah, setiap daerah harus bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai pelayanan kepada masyarakat berbasis pada prinsip keterbukaan, partisipatif dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian empiris atas fenomena di atas dengan judul **“Analisis Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Flores Timur Tahun Anggaran 2014-2017”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian serta berbagai fenomena sehubungan dengan pelaksanaan APBD yang dikemukakan pada latar belakang di atas, maka masalah yang dapat dirumuskan untuk tujuan penelitian ini adalah: Apakah kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Flores Timur selama periode 2014-2017 telah efektif dan efisien?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk mengetahui kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Flores Timur selama periode 2014-2017 telah efektif dan efisien.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam memberi informasi yang penting bagi pemerintah sehubungan dengan efektivitas dan efisiensi APBD daerahnya selama periode yang dianalisis.

2. Bagi pembaca pada umumnya.

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis dalam memahami kinerja APBD serta manfaat penggunaan berbagai parameter kinerja dalam mengevaluasi kinerja APBD suatu Pemerintah Daerah.

3. Bagi pihak lainnya (peneliti di keudian hari)

Hasil penelitian ini sekiranya dapat member tambahan referensi yang bermanfaat dalam melakukan kajian objek penelitian yang sama dengan penelitian ini.