

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditandai dengan diterbitkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang diubah menjadi Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang tersebut lebih dikenal dengan paket undang-undang otonomi daerah.

Sebelum kedua undang-undang otonomi tersebut diterbitkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat asimetris yang ditandai dengan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, terutama dalam hal pendanaan. Walaupun Pemerintah Daerah diberikan peluang untuk menggali potensi penerimaan sendiri, namun hal itu belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan kepada keuangan daerah. Hal ini terjadi karena sumber-sumber penerimaan utama, seperti penerimaan dari minyak bumi, gas, hasil hutan dan pajak pusat telah dikuasai oleh pemerintah pusat.

Setelah reformasi, terjadi perubahan paradigma pemerintahan yaitu dari sentralisasi menuju desentralisasi atau otonomi daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk itu dikeluarkanlah UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Otonomi menjadi hal yang sangat penting bagi daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kota dan kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang sangat luas, nyata dan bertanggungjawab. Otonomi mencakup pula kewenangan yang penuh dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaporan dan evaluasi. Konsekuensi logis dari desentralisasi tersebut, akan ada pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana, baik yang berasal dari Pemerintah Pusat (sesuai dengan urusan yang telah diserahkan) maupun dana yang berasal dari Pemerintah Daerah sendiri.

Kaho (1998) menjelaskan beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah: (1) manusia pelaksananya harus baik, (2) keuangan harus cukup dan baik, (3) peralatannya harus cukup dan baik, dan (4) organisasi dan manajemennya harus baik (Susilo dan Halim, 2002). Rasyid (2000) menyatakan bahwa ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya terletak pada kemampuan keuangan daerahnya (Mursinto, 2005). Menurut Halim (2001) ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah (Mursinto, 2005):

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola, dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian dari sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sehingga peranan Pemerintah Daerah menjadi lebih besar.

Keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting untuk mengukur kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi. Keuangan daerah diantaranya diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat. APBD yang sesuai dengan konteks otonomi juga mampu mencerminkan prinsip-prinsip: kewenangan, relokasi pegawai, aset, penataan organisasi, dan aset yang bersumber pada potensi daerah.

Selain itu, dalam rangka pertanggungjawaban publik dan salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah keharusan bagi para pengelola keuangan negara untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Widodo dalam Halim (2007) menyatakan bahwa analisis rasio keuangan pada APBD merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Hasil analisis rasio keuangan dalam penelitiannya tersebut digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah, tingkat efektivitas dan efisiensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat aktivitas Pemerintah Daerah dalam melakukan Belanja Daerah serta rasio proyeksi kemampuan keuangan Daerah untuk melakukan pinjaman. Penelitian lain mengenai penilaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah di era otonomi daerah juga pernah dilakukan oleh Landiyanto (2005) pada Pemerintah Daerah Kota Surabaya dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah.

Beberapa penelitian terkait dengan penilaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah oleh Widodo, Landiyanto, Badrudin dan Damayanti menunjukkan hasil

bahwa rasio kemandirian pada pemerintah daerah masih rendah sedangkan rasio efektivitas dan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menunjukkan peningkatan.

Berdasarkan uraian yang diungkapkan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung setelah pelaksanaan otonomi di masing-masing daerah tersebut dengan menggunakan alat analisis rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan. Adapun judul dari penelitian ini adalah **“ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI LAMPUNG DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung dalam membiayai kebutuhan daerahnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah?
2. Bagaimana efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung dalam merealisasikan pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah?
3. Bagaimana pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah?

4. Bagaimana pengaruh penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Non-PAD terhadap kemandirian?

1.3. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang telah disebutkan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris mengenai:

1. Perkembangan kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung dalam membiayai kebutuhan daerahnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
2. Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung dalam merealisasikan pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
3. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
4. Pengaruh penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Non-PAD terhadap kemandirian.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Instansi/Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam usaha meningkatkan kemampuan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

2. Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan studi atau bahan kajian bagi para peneliti lain, serta dapat dijadikan bahan acuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan atau yang membutuhkan.

1.5 Kerangka Pemikiran

Sesuai dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1, yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian tersebut menjelaskan bahwa tujuan utama adanya otonomi daerah adalah kemandirian Pemerintah Daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki. Salah satu cara yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan yang dapat diukur dengan menggunakan analisis rasio keuangan. Hal ini sejalan dengan penelitian Widodo, dalam Halim (2007), yang menyatakan bahwa analisis rasio keuangan pada APBD merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Rasio keuangan yang dapat dijadikan alat ukur untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya diantaranya adalah:

1. Rasio Kemandirian

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan,

pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah. Selain itu, tingkat kemandirian keuangan daerah juga menunjukkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern, tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, dan tingkat kesejahteraan masyarakat (Badrudin, 2006)

2. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang telah direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 1 (satu) atau 100%. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka semakin baik pula kemampuan daerah tersebut (Halim, 2007).

3. Rasio Pertumbuhan(*Growth Ratio*)

Rasio pertumbuhan (*Growth Ratio*) mengukur kemampuan daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Rasio pertumbuhan dalam penelitian ini digunakan untuk mengukur pertumbuhan perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan perolehan pendapatan daerah secara keseluruhan dari satu periode ke periode berikutnya guna membiayai kebutuhan daerahnya (Badrudin, 2006). Semakin tinggi rasio pertumbuhan, maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

1.6 Hipotesis

Berdasarkan uraian latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kerangka pemikiran pada bagian sebelumnya, pengembangan hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. H_1 : Rasio Kemandirian Pemerintah Kota di Provinsi Lampung lebih besar dari Pemerintah Kabupaten.
2. H_2 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh yang positif pada kemandirian Pemerintah Kabupaten dan Kota di Lampung.
3. H_3 : Penerimaan Non-PAD memiliki pengaruh yang positif pada kemandirian Pemerintah Kabupaten dan Kota di Lampung.