BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan daerah merupakan gambaran yang mencerminkan kesejahteraan masyarakat yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan seluruh kegiatan pemerintah daerah dapat tercermin melalui laporan keuangan daerah yang mampu menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut secara jelas. Berdasarkan kinerjanya, akan menunjukkan kesiapan dan kematangan masing-masing daerah untuk meningkatkan potensinya dalam rangka mensukseskan sistem desentralisasi. Namun, justru peningkatan kinerja lah yang menjadi permasalahan saat ini dikarenakan oleh beberapa hal sehingga pembangunan daerah pun terganggu bahkan memburuk.

Otonomi daerah dimaksudkan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Penyerahan wewenang ini disebut dengan desentralisasi. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu juga diarahkan untuk meningkatkan daya saing daerah berdasarkan potensi yang dimiliki. Namun, nampaknya otonomi daerah belum sepenuhnya berjalan sebagaimana diharapkan. Bahkan kekuasaan di daerah

melahirkan raja-raja kecil yang justru mengalienasi kepentingan masyarakatnya. Munculnya konflik dan tindak kekerasan di daerah merupakan salah satu bukti kegagalan pemerintah daerah memahami kondisi masyarakatnya. Fakta ini sekaligus menghambat terhadap langkah dan kebijakan yang diambil oleh pusat, khususnya oleh Presiden bagi kepentingan daerah. Program nasional yang seharusnya bisa dinikmati oleh masyarakat terkendala oleh kepentingan segelintir elit daerah, termasuk penyimpangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme. Ini semua terjadi karena distribusi kekuasaan (otonomi daerah) dipahami sepenuhnya sebagai tujuan, bukan jalan atau cara untuk mendekatkan negara pada masyarakat[1]. Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia masih belum berjalan optimal, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut belum dapat diwujudkan sebagaimana yang diharapkan.

Kecenderungan pemekaran daerah dalam beberapa tahun terakhir ini secara langsung ataupun tidak langsung belum optimal memberikan pengaruh terhadap derajat kesejahteraan masyarakat di daerah induk maupun daerah otonom baru. Sehingga hal itu memerlukan penyempurnaan pengaturan yang dapat menjamin bahwa pemekaran yang terjadi saat ini dan akan datang akan bermanfaat bagi masyarakat[2]. Berdasarkan hasil evaluasi Kemendagri selama tiga tahun hanya 22% daerah pemekaran yang berhasil, sisanya 78% gagal[3].

---

[1] http://id.berita.yahoo.com/konflik-sosial-bukti-kegagalan-otonomi-daerah-001546786.html (Diakses 21 April 2013 pukul 20.00 WIB).

[2] http://www.siwalimanews.com/post/otonomi_daerah_di_indonesia_belum_berjalan_optimal (Diakses 22 April 2013 pukul 02.10 WIB).

[3] http://www.kemendagri.go.id/news/2012/06/18/otonomi-daerah-78-daerah-pemekaran-gagal (Diakses 22 April 2013 pukul 02.10 WIB).

Munculnya konflik dan tindak kekerasan di daerah merupakan salah satu bukti kegagalan pemerintah daerah memahami kondisi masyarakatnya. Fakta ini sekaligus menghambat terhadap langkah dan kebijakan yang diambil oleh pusat, khususnya oleh Presiden bagi kepentingan daerah. Program nasional yang seharusnya bisa dinikmati oleh masyarakat terkendala oleh kepentingan segelintir elit daerah, termasuk penyimpangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme. Ini semua terjadi karena distribusi kekuasaan (otonomi daerah) dipahami sepenuhnya sebagai tujuan, bukan jalan atau cara untuk mendekatkan negara pada masyarakat. Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia masih belum berjalan optimal, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut belum dapat diwujudkan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini mencerminkan ketidaksiapan pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya masing-masing dengan sistem desentralisasi.

Di era otonomi, masing-masing daerah berlomba-lomba memperbaiki sistem pelayanan publik di tingkat daerah. Perbaikan pelayanan publik tersebut akan terwujud apabila ada *political will* dari pimpinan yang didukung oleh bawahan atau para pegawai daerah ataupun sebaliknya, kesadaran itu muncul dari bawahan yang kemudian diakomodasi dan didukung oleh atasan. Hal tersebut tentunya mampu meningkatkan kualitas daerah dalam mengemban tugasnya untuk mengurus daerahnya guna mewujudkan kesuksean otonomi. Begitu juga dalam hal peningkatan daya saing daerah, membutuhkan SDM-SDM yang memiliki kemampuan dalam menggali dan memanfaatkan potensi daerah sehingga apa yang dimiliki daerah dapat

dirasakan manfaatnya oleh masyarakat daerah. SDM-SDM di daerah khususnya yang bekerja di pemerintahan daerah, turut menentukan mampu tidaknya suatu daerah dalam menciptakan pelayanan publik yang prima dan meningkatkan daya saing daerah. Dengan demikian, orang-orang yang duduk dalam pemerintahan daerah atau biasa disebut dengan PNS daerah, haruslah orang-orang yang memiliki kemampuan dan kapabilitas dalam melaksanakan tugasnya, tidak hanya tugas harian tetapi juga mampu menciptakan program-program baru dan inovatif di pemerintahan daerah.

Kondisi selama ini, PNS di daerah diterima hanya melalui seleksi secara umum, belum ada sistem perekrutan sesuai spesialisasi kerja. Sehingga ketika mereka ditempatkan di pemerintahan, kinerja mereka hanya sebatas tugas yang dibebankan kepada mereka tanpa memberikan kontribusi serta inovasi yang lebih dalam penentuan maupun pelaksanaan program-program pemerintah. Selain itu, banyak sekali kasus KKN yang terjadi di daerah ketika perekrutan PNS. Tidak sedikit dari mereka membayar ratusan juta kepada calo agar mereka bisa diterima sebagai PNS. Sehingga kinerja mereka bukan berdasarkan keahlian serta motivasi untuk berkontribusi kepada daerah, dampak buruknya dirasakan oleh masyarakat yang tidak memperoleh pelayanan dengan baik. Kurangnya orang-orang yang berpotensi, ahli dan inovatif dalam struktur pemerintahan daerah, membuat pemerintah daerah mandek, monoton, dalam menjalankan program daerah seperti program sebelumnya menjadikan daya saing daerah pun lemah, yang terjadi adalah

tujuan dari otonomi daerah tidak dapat terwujud pada suatu daerah[4]. Secara tidak langsung akan memberikan dampak negatif pada kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan potensi daerahnya.

Jumlah PNS yang dirasa tidak efisien dalam hal jumlahnya serta kualitasnya yang masih buruk, menimbulkan dampak lain dalam pemerintahan yaitu semakin memperbesar anggaran belanja pegawai. Idealnya, prioritas alokasi APBD adalah untuk program-program pembangunan namun ternyata banyak daerah-daerah yang alokasi APBD persentasenya lebih besar pada belanja pegawai. Sehingga kurangnya SDM-SDM yang berkualitas dan kapabel ditingkat daerah menyebabkan daerah tidak mampu memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu, Dana Alokasi Umum dari pusat, juga tidak dapat dialokasikan secara efisien dalam menciptakan program-program pembangunan maupun perbaikan pelayanan masyarakat[5]. Dengan demikian, anggaran yang tersedia lebih dialokasikan pada belanja pegawai, bukan untuk pembagunan daerah, karena kurangnya kemampuan mereka dalam menggunakan anggaran secara efektif dan efisien dan berimbas pada kinerja keuangan pemerintah daerah yang buruk.

Di sisi lain, penyelenggaraan desentralisasi ini tentu saja memerlukan sumber pendanaan yang besar. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan

---

[4] http://logowa.ui.ac.id/w/287_pentingnya-sdm-yang-berkualitas-dalam-pemerintahan/ (Diakses 8 April 2013 pukul 11.17 WIB).

[5] http://logowa.ui.ac.id/w/287_pentingnya-sdm-yang-berkualitas-dalam-pemerintahan/ (Diakses 8 April 2013 pukul 11.17 WIB).

diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan yang diimpahkan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Oleh karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Disamping itu, semakin besar PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Beberapa fakta diantaranya terjadi di wilayah Pemkot Batu dimana besarnya nilai investasi sekaligus nilai peningkatan kesejahtraan yang luar biasa tidak sebanding dengan besarnya pendapatan asli daerah (PAD). Berdasarkan hasil survey lembaga pengkajian ekonomi Pemprop Jatim perkembangan investasi kabupaten dan kota se Jawa Timur, Kota Batu menempati rangking 2 setelah Kota Malang. Yakni, sebesar 6,91 persen atau mencapai Rp 700 miliar sampai pada tahun ini. Sedangkan sangat ironis pada pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Batu. Target sebesar Rp 30 miliar sampai dengan bulan

ini baru tercapai sekitar 26 persen saja. Bahkan pencapaian PAD itu sendiri hanya pada kisaran Rp 23 miliar saja.[6]

Selanjutnya di Semarang, Pendapatan Asli Daerah tergolong rendah yang berasal dari sejumlah retribusi di tahun 2012 karena tercatat masih terdapat kekurangan sekitar Rp 12 miliar. Pendapatan retribusi justru di bawah target dari target Rp 96 milar sedangkan yang tercapai Rp 84 miliar dan belum diselidiki dengan jelas apa penyebabnya[7]. Contoh lain pada kota Kendal, segi kemampuan keuangan daerah, potensi anggaran pembangunan Kendal 2010 mencapai Rp.894,841 miliar, rinciannya APBD Kendal Rp. 828,122 miliar, bantuan Pemprov Jateng Rp.30,128 miliar dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pemerintah pusat Rp 36,591 miliar. Sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kendal masih rendah, hanya Rp.75,733 miliar. Rendahnya pendapatan asli menunjukkan ketergantungan terhadap bantuan pusat dan provinsi masih besar[8]. Itulah beberapa fakta mengenai rendahnya potensi beberapa daerah untuk mengembangkan pembangunan daerahnya sehingga Pendapatan Asli Daerah lah yang mengalami efek cukup besar karena hal tersebut.

Selain PAD, Dana Perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Dana Perimbangan berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhannya dengan mempertimbangkan kondisi,

---

[6] http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b812982962fb99c1bf6fae47db4e157d147cca0a41 (Diakses 20 Mei 2013 pukul 6.41 WIB).

[7] http://www.ind-one-sia.com/news/read/1/1162274/DPRD-KOTA-SEMARANG-SOROTI-RENDAHNYA-PAD-RETRIBUSI.html (Diakses 22 April 2013 pukul 02.10 WIB).

[8] http://www.jatengprov.go.id/?document_srl=9409&mid=beritautama&sort_index=readed_count&order_type=desc (Diakses 22 April 2013 pukul 02.10 WIB).

potensi, dan kebutuhan daerah yang bersangkutan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Saat ini, Dana Perimbangan menjadi suatu permasalahan dalam penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah setiap tahunnya. Dimana Dana Perimbangan dianggap suatu bentuk ketidakmandirian pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya dan meningkatkan pembangunan melalui pendapatan asli daerahnya sendiri. Dilihat dari komposisi sumber pendapatan tiap daerah (kabupaten/kota), dana perimbangan ini mempunyai peran yang sangat besar. Contohnya di tahun 2009, proporsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah secara nasional hampir mencapai 75% (DJPK, 2009 – diolah). Dari angka tersebut jelaslah bahwa daerah sangat tergantung pada dana perimbangan tersebut guna menjalankan berbagai program dan kegiatan pembangunannya. Sedangkan dari data terbaru mengenai transfer ke daerah pada tahun anggaran 2013, terlihat bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan salah satu bentuk transfer dana perimbangan sangat mendominasi transfer yang di alokasikan oleh pemerintah pusat sebanyak 58,86% (DJPK, 2013 – diolah).

Gambar I.1

(Sumber: djpk.depkeu.go.id – diolah)

Berdasarkan fakta tersebut, Dana Perimbangan saat ini justru semacam memberikan insentif terhadap inefisiensi belanja pegawai. Pada APBD 2011 misalnya, terdapat separuh lebih daerah (297 Kabupaten/Kota) yang memiliki belanja pegawai di atas 50%. DAU yang pada dasarnya diberikan bagi daerah untuk mengalokasikan sesuai kebutuhan daerah, justru habis terserap untuk pegawai. Di sisi lain, besaran alokasi DAU yang seharusnya diterima daerah, selalu kurang dari yang dimandatkan UU. Tercatat, Rp.52,2 trilyun selisih DAU pada tahun 2011 seharusnya diterima oleh daerah[9]. Hal ini menggambarkan adanya penyalahgunaan dana perimbangan yang dialokasikan untuk setiap daerah.

Hal ini menyebabkan laporan kinerja keuangan pemerintah daerah semakin tidak jelas. Tahun 2009, pemerintah pusat mentransfer Rp. 309 trilyun kepada pemerintah daerah. Dari data yang didapat pada tahun 2009, sekitar 503 pemerintah daerah hanya 13 pemda yang laporan keuangannya mendapat hasil audit wajar tanpa pengecualian. Audit kinerja keuangan daerah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dana yang ditransfer pemerintah pusat ke daerah setiap tahun menunjukkan tren meningkat. Tahun 2000, dana yang ditransfer ke daerah Rp 33,1 triliun, tetapi pada 2008 melonjak menjadi Rp 292,4 triliun dan 2009 mencapai Rp 309 triliun. Dana itu termasuk dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam, serta dana otonomi khusus dan penyesuaian bagi daerah tertentu[10]. Berdasarkan fakta yang telah

[9] http://www.seknasfitra.org/_v1/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=114&lang=in (Diakses 10 April 2013 pukul 18:02 WIB).

[10] Harian Kompas. Diterbitkan hari Selasa, 31 Agustus 2010. Hal:5.

dipaparkan, mengenai pengalokasian dana perimbangan memerlukan perhatian khusus dari pemerintah pusat agar berjalan sesuai dengan kebutuhan.

Kasus-kasus mengenai peranan dana perimbangan dalam menggambarkan kondisi kinerja keuangan daerah nampaknya menjadi perhatian lebih untuk diteliti. Berbeda dengan PAD yang memang merupakan penerimaan daerah yang berasal dari kemampuan daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan potensinya seperti penerimaan pajak dan retribusi. Semakin baik potensi daerah dalam menghasilkan PAD, tentu semakin baik pula kinerjanya. Namun, potensi daerah dalam menghasilkan PAD tidak selamanya dikatakan baik jika dilihat kondisinya pendukungnya, yaitu keberadaan transfer dana pemerintah pusat terutama dana perimbangan yang terbukti seringkali melebihi 50% dibanding dana transfer lainnya. Apabila dana perimbangan menunjukkan nilai yang tinggi, tentu potensi daerah dalam menghasilkan PAD menjadi pertimbangan bahkan memunculkan pemikiran negatif terhadap kelangsungan pembangunan daerah tersebut. Berdasarkan keadaan ini, nampak jelas bahwa dana perimbangan cukup mempengaruhi perkembangan kinerja pemerintah daerah dalam mengelola dan mengatur pembangunannya masing-masing.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang telah di audit oleh BPK. Subjek yang akan diteliti yaitu seluruh Kabupaten/Kota yang ada di Pulau Jawa sebanyak 118 Kabupaten/Kota. Pulau Jawa adalah pulau yang memiliki tingkat kemajuan pembangunan tertinggi di Indonesia. Kegiatan ekonomi di Indonesia terkonsentrasi di wilayah ini. Kekayaan sumber daya alam, angkatan kerja usia

muda yang berpendidikan, pasar domestik yang luas yang tumbuh secara cepat, digabungkan dengan kondisi sarana dan prasarana yang lengkap menjadi faktor keunggulan Pulau Jawa. Di Pulau Jawa ini berada pusat pemerintahan, yang merupakan pusat kegiatan politik dan administrasi negara. Di Pulau Jawa terkonsentrasi sumber daya manusia Indonesia. Jumlah penduduk di Pulau mencapai 57,5% dimana paling banyak penduduknya adalah Provinsi Jawa Barat dengan jumlah penduduk mencapai 43.053.732 jiwa di tahun 2010. Di wilayah ini pun, fasilitas pendidikannya paling luas dan beragam, dan menjadi Pusat Penelitian dan Pengembangan berbagai ilmu pengetahuan dasar dan terapan[11]. Bisa dikatakan bahwa Pulau Jawa memang pulau yang strategis untuk melaksanakan segala kegiatan baik perindustrian maupun pemerintahan.

Namun, bertentangan dengan fakta diatas berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah dimana diungkapkan bahwa sejumlah Pemerintah Daerah (Pemda) di Jawa diketahui nyaris bangkrut karena tidak mempunyai anggaran untuk membiayai operasional pemerintahan. Kenyataan tersebut berasal dari data hasil kerja sama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan lembaga survei dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pemerintah daerah yang nyaris bangkrut ini sebagian besar berada di Pulau Jawa dan salah satu faktornya yaitu sebagian Pemda lebih besar biaya stafnya dibanding belanja modal[12]. Meskipun memang hal ini dibantah oleh Mendagri bahwa tidak ada barometer yang dapat menunjukkan bahwa suatu Pemda bisa dikatakan bangkrut,

[11] http://navperencanaan.com/appe/whypromotion/viewjawa (Diakses 10 April 2013 pukul 20:02 WIB).

[12] http://daerah.sindonews.com/read/2012/11/27/12/691985/banyak-pemda-akan-bangkrut (Diakses 11 April 2013 pukul 08:00 WIB).

namun data yang diperoleh tersebut menunjukkan tidak cakapnya Pemda di Pulau Jawa dalam mengalokasi anggaran yang telah disediakan untuk meningkatkan kinerja keuangan daerahnya. Padahal dengan potensi daerah yang terbilang baik dan transfer dana APBN sudah dialokasikan untuk menunjang kinerja sesuai dengan potensi daerah tersebut, namun masih saja terdapat ketidaksesuaian dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan permasalahan diatas, timbul suatu pertanyaan mengenai keterkaitan transfer dana pusat berupa dana perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Hubungan Antara Dana Perimbangan Dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan penguraian latar belakang masalah diatas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang berkaitan dengan penurunan kinerja keuangan pemerintah daerah diantaranya:

1. Ketidaksiapan dalam pelaksanaan sistem desentralisasi
2. SDM yang kurang efisien
3. Kelebihan belanja pegawai
4. Rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD)
5. Ketergantungan pada Dana Perimbangan

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dari beberapa faktor yang berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, terlihat jelas bahwa kinerja keuangan daerah merupakan suatu alat ukur keberhasilan pemerintah daerah yang dipengaruhi beberapa faktor. Namun mengingat terbatasnya waktu dan data penelitian yang tersedia, peneliti membatasi permasalahan pada "Hubungan Antara Dana Perimbangan Dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Pulau Jawa" dengan menggunakan perhitungan rasio efektivitas yang merupakan salah satu alat pengukuran kinerja keuangan daerah yang akan dijelaskan dalam bab berikutnya.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: "Apakah terdapat hubungan antara Dana Perimbangan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota?"

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini meliputi kegunaan teoritis dan praktis, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Teoritis

   Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dan sumber informasi yang akan memberikan pemahaman tentang hubungan dana perimbangan

dengan kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota dan dapat dijadikan referensi guna menindaklanjuti penelitian terkait.

2. Praktis
    a. Bagi Peneliti, menambah wawasan peneliti terutama tentang akuntansi pemerintahan yang merupakan salah satu mata perkuliahan wajib untuk meneliti masalah dana perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Pulau Jawa.
    b. Bagi Mahasiswa Pendidikan Akuntansi pada khususnya dan seluruh civitas akademika Universitas Negeri Jakarta pada umumnya, sebagai bahan masukan, tambahan wawasan, serta bahan kajian tentang dana perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota.
    c. Bagi Pelaku atau praktisi, sebagai bahan masukan dan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu akuntansi pemerintahan dan berguna sebagai acuan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut.
    d. Bagi Pembaca, sebagai sumber untuk menambah wawasan mengenai dana perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota.