

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Krisis finansial Asia Tenggara yang melanda Indonesia pada akhir 1997 dengan cepat berubah menjadi sebuah krisis ekonomi dan politik. Krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan daerah dapat membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri (Azhar, 2008). Tindakan pertama yang diberikan pemerintah Indonesia terhadap masalah ini adalah menaikkan tingkat suku bunga domestik untuk mengendalikan naiknya inflasi dan melemahnya nilai tukar rupiah, serta memperketat kebijakan fiskal.

Pada Oktober 1997, Indonesia dan *International Monetary Fund* (IMF) mencapai kesepakatan tentang program reformasi ekonomi yang diarahkan pada penstabilan ekonomi makro dan penghapusan beberapa kebijakan ekonomi yang dinilai merusak (wikipedia.org). Dalam bukunya Darise (2009: 18) memaparkan bahwa pada tahun 1999 pemerintah melakukan reformasi dibidang pemerintah daerah dan pengelolaan keuangan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya Darise menjelaskan bahwa perubahan terjadi tidak hanya

pada pengelolaan keuangan daerah tetapi juga pada pengelolaan keuangan negara, sehingga kedua Undang-Undang tersebut mengalami revisi yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Darise (2009: 2) menjelaskan, dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 menyatakan pemberian otonomi daerah kepada daerah didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Undang-Undang No 32 tahun 2004 telah mengalami perubahan, yang pertama melalui Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (umemsindonesia.blogspot.com).

Disamping itu, dengan adanya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengelola keuangan sendiri dengan lebih otonom karena yang mengerti persoalan daerah adalah daerah itu sendiri. Hal tersebut didukung oleh Istianto (2009: 42) yang menyatakan bahwa pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh pemerintah daerah karena ia dapat

mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai masyarakat.

Darise (2009: 3) menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan serta kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Mardiasmo, 2004: 8). Kebijakan otonomi daerah ini tentunya hanya akan disambut antusias oleh daerah yang memiliki sumber daya alam melimpah dan kemampuan fiskal yang tinggi, namun di daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah kebijakan ini akan sulit diterima karena kurangnya sumber daya ekonomi.

Kemampuan daerah dalam mengelola keuangan yang tertuang dalam laporan keuangan daerah mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan

sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan *Good Governance* (Darise, 2009: 18). Hasil nyata dari berbagai kebijaksanaan terhadap pemerintah daerah di bidang keuangan daerah dapat dilihat dari perkembangan penerimaan dan pengeluaran daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan DPRD (Darise, 2009: 129).

Peranan pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu tolak ukur sukses tidaknya pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Sehingga, semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dapat diminimalisir. Untuk itu pemerintah daerah harus mampu mengendalikan pemerintahan daerahnya agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik dan terorganisir.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional (Mardiasmo, 2004: 11). Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah (Halim, dkk., 2012: 66). Menurut Wahyuni (2012) pada dasarnya pengukuran kinerja keuangan daerah menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu dengan yang lainnya, ketiga bidang analisis tersebut meliputi

analisis penerimaan, analisis pengeluaran, dan analisis anggaran. Pratama (2013) mengungkapkan perencanaan dan penganggaran yang bersumber dari analisis anggaran dan analisis laporan keuangan sebagai salah satu tolak ukur kinerja pemerintah menjadi poin penting serta topik yang menarik untuk diteliti, karena tujuan dari bidang ini adalah tersusunnya anggaran *multiyear* yang tepat dan jelas.

Kabupaten Gorontalo adalah kabupaten yang terlama di Provinsi Gorontalo. Berdasarkan data yang dilansir dari Wikipedia, Kabupaten Gorontalo dibentuk berdasarkan UU No 29 Tahun 1959 tentang pembentukan daerah-daerah Tingkat di Sulawesi dengan ibu kota semula Isimu namun pada Tahun 1978 dipindahkan ke Limboto. Setelah sebelumnya berada dalam cakupan provinsi Sulawesi Utara, selanjutnya pada tahun 2001 Kabupaten Gorontalo secara resmi termasuk dalam wilayah provinsi Gorontalo yang didirikan seiring dengan munculnya pemekaran wilayah berkenaan dengan otonomi daerah. Meskipun Provinsi Gorontalo didirikan pada masa otonomi daerah, namun kabupaten Gorontalo telah ada sebelum masa otonomi daerah.

Pendapatan Kabupaten Gorontalo lima tahun terakhir sebelum otonomi daerah terbilang tidak stabil. Pendapatan yang diperoleh bisa tiba-tiba meningkat dan turun secara drastis ditahun selanjutnya. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan data berikut ini:

Tabel 1.1
Data Pendapatan Daerah Kabupaten Gorontalo Sebelum Otonomi
Daerah
(tidak termasuk Urusan Kas dan Perhitungan)

Tahun Anggaran	Jumlah Pendapatan	
1995 / 1996	Rp	52.458.873.207,55
1996 / 1997	Rp	58.175.587.212,67
1997 / 1998	Rp	74.259.794.095,59
1998 / 1999	Rp	58.634.590.300,00
1999 / 2000	Rp	96.178.469.700,00

Sumber Data: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Daerah.

Peranan PAD masih sangat kecil sehingga penerimaan pemerintah daerah baik secara langsung maupun tidak langsung sangat tergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Ketidakstabilan Pendapatan daerah, kemudian mendorong pemerintah untuk melakukan kebijakan otonomi daerah yang dilaksanakan hingga sekarang. Penerapan otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas kinerja keuangan pemerintah daerah terutama menambah jumlah PAD daerahnya, sebab tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah adalah terwujudnya kemandirian keuangan daerah sehingga daerah mampu membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bagi daerahnya sendiri (Lubis, 2005).

Apabila dilihat dari meningkatnya pendapatan asli daerah, maka Kabupaten Gorontalo dapat dinyatakan sukses dalam menerapkan otonomi daerah. Rohman (bursaindonesiagorontalo.blogspot.com) menyatakan sebagai daerah yang memiliki Jumlah penduduk serta wilayah yang besar di Provinsi Gorontalo, kabupaten ini memiliki pendapatan yang cukup besar dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Provinsi Gorontalo. Hal ini terukur sejak tahun 2009 sampai tahun 2013 realisasi APBD kabupaten Gorontalo terus mengalami peningkatan yang terbilang luar biasa dengan peningkatan rata-rata 10% setiap tahunnya. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2.1

Data Pendapatan Daerah Kabupaten Gorontalo Setelah Otonomi Daerah

Tahun Anggaran	Total Pendapatan Daerah	
2009	Rp	524.073.394.280,01
2010	Rp	556.322.837.133,93
2011	Rp	654.969.284.635,90
2012	Rp	701.999.806.396,50
2013	Rp	800.101.203.151,44

Sumber: bursaindonesiagorontalo.blogspot.com

Kedua data diatas menunjukkan fenomena pencapaian Pendapatan Daerah sebelum otonomi daerah yang tidak menentu dan hal tersebut berubah setelah diberlakukannya kebijakan otonomi daerah yang dapat dilihat dari meningkatnya pendapatan daerah setiap tahunnya. Namun tingginya Pendapatan Daerah tidak bisa menjamin kemandirian pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD di daerahnya, mengingat dana perimbangan yang masih menjadi salah satu faktor penunjang Pendapatan Daerah.

Penelitian sebelumnya telah dilakukan oleh Azhar (2008) dalam tesisnya yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten / Kota Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah, yang hasilnya menunjukkan bahwa terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam bentuk desentralisasi fiskal, upaya fiskal, dan kemampuan pembiayaan pada era sebelum dan sesudah otonomi daerah. Berdasarkan uraian sebelumnya, peneliti tertarik untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah kabupaten Gorontalo sebelum dan sesudah otonomi daerah. Mengacu pada penelitian Azhar, penulis bertujuan untuk meneliti dengan judul yang sama namun pengambilan lokasi yang berbeda yakni **“Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Gorontalo)”**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka identifikasi masalah adalah sebagai berikut:

1. Tidak stabilnya pencapaian Pendapatan daerah menunjukkan lemahnya kinerja keuangan Kabupaten Gorontalo.
2. Peranan Pendapatan Daerah sebelum otonomi daerah sangat kecil sehingga penerimaan daerah sangat tergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Namun, tingginya Pendapatan Daerah sesudah otonomi daerah belum bisa menjamin tingkat kemandirian suatu daerah dalam meningkatkan PAD.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yaitu, Apakah terdapat perbedaan antara kinerja keuangan pemerintah daerah ditinjau dari derajat otonomi fiskal, efisiensi, perkembangan anggaran daerah, serta kemampuan keuangan daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini untuk mengetahui perbedaan antara kinerja keuangan pemerintah daerah ditinjau dari derajat otonomi fiskal, efisiensi,

perkembangan anggaran daerah, serta kemampuan keuangan daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah.

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini, sebagai berikut.

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan untuk menyempurnakan penelitian-penelitian sejenis berikutnya.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi aparatur pemerintah dan masyarakat tentang hasil analisis kinerja keuangan daerah pada masa sebelum dan sesudah otonomi daerah di daerah Kabupaten Gorontalo.