

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keuangan daerah merupakan salah satu aspek dalam administrasi keuangan yang dikelola sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintah daerah. Keuangan daerah penting dalam membangun perekonomian daerah, yang bersumber dari pendapatan dan penerimaan daerah yang menjadi kekayaan daerah selama belum dimiliki/dikuasai oleh negara. Keuangan inilah yang menjadi salah satu dasar dalam setiap penyelenggaraan suatu pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintah daerah secara efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Administrasi keuangan daerah dengan melakukan sistem pengelolaan keuangan yang baik akan memberikan manfaat pada efektivitas pelayanan publik dengan memberikan pelayanan yang tepat sasaran, meningkatkan mutu pelayanan publik, mengalokasikan belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik dan sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik. Karena pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan pemerintah daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan terhadap keuangan daerah.

Adanya peningkatan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, adil, dan adanya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi salah satu indikasi keberhasilan otonomi daerah.

Pemerintah daerah menerapkan otonomi daerah yang dilandasi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah tidak hanya berdampak terhadap penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga penyerahan kewajiban bagi daerah untuk melaksanakan berbagai kegiatan pemerintah secara lebih mandiri termasuk dalam optimalisasi pengelolaan keuangan, sehingga dapat mendukung reformasi dibidang keuangan daerah dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan.

Berkaitan dengan otonomi daerah mengenai pelimpahan wewenang, pengambilan keputusan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, maka peran data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah yang diterima dan belanja yang dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan tersebut merupakan informasi yang penting dalam mengambil keputusan dan melihat tingkat kemampuan daerah.

Kinerja keuangan daerah adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut adalah dengan cara menganalisis laporan keuangan. Analisis laporan keuangan ini merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan

angka-angka dalam laporan keuangan untuk menilai kinerja keuangan yang hasil analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik (Mahmudi, 2016:89).

Pemerintahan Kota Bekasi yang menerapkan Sistem Akuntansi Pemerintah dengan sistem akuntansi berbasis kas menuju akrual (*cash towards accrual*) pada tahun anggaran 2013 dan 2014, dan menggunakan sistem akuntansi berbasis akrual pada tahun anggaran 2015 hingga saat ini, di mana sistem akuntansi ini digunakan dalam penyusunan laporan keuangan. Dalam mengukur kinerja keuangan Pemerintah Kota Bekasi dapat dilakukan dengan menganalisis laporan keuangan yaitu melihat pada Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode. Hal ini harus dilakukan untuk menilai seberapa jauh pemerintah daerah melakukan penggalan, pengelolaan dan pertanggungjawaban pada pendapatan asli daerah di Kota Bekasi.

Keuangan daerah Pemerintah Kota Bekasi pada laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah menunjukkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami defisit selama dua tahun terakhir (dalam economy.okezone.com). Defisit ini merupakan selisih kurang antara pendapatan dan belanja selama satu periode anggaran. Dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1

Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bekasi

Tahun	Realisasi Pendapatan (Rp.)	Realisasi Belanja (Rp.)	Surplus/Defisit (Rp.)
2013	2.962.609.186.288	2.959.889.954.879	2.719.231.409
2014	3.480.363.127.728	3.107.838.415.647	372.524.712.081
2015	3.949.393.849.629	3.881.179.278.034	67.156.389.162
2016	4.225.314.416.408	4.403.530.694.024	-179.180.715.786
2017	4.756.703.208.558	4.981.203.594.624	-225.652.132.235

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bekasi Tahun 2013-2017 (diolah oleh peneliti tahun 2018)

Berdasarkan tabel 1.1 data yang diolah mengenai realisasi pendapatan dan belanja daerah menunjukkan bahwa pendapatan dan belanja daerah Kota Bekasi mengalami penurunan (defisit), ini terjadi karena nilai realisasi pendapatan daerah lebih kecil dibandingkan dengan nilai realisasi belanja di mana jumlah realisasi pada tahun 2016 sebesar Rp.4.225.314.416.408,- dan Rp.4.403.530.694.024,- sedangkan realisasi pada tahun 2017 sebesar Rp.4.756.703.208.558,- dan Rp.4.981.203.594.624,-. Terlebih dalam kebijakan belanja daerah Kota Bekasi terus diarahkan pada pelaksanaan prioritas pembangunan daerah, baik itu tata kelola pemerintah maupun kinerja pelayanan publik, selain itu untuk mengalokasikan kebijakan pemerintah pusat dan provinsi seperti kenaikan gaji pegawai serta adanya belanja tidak terduga yang mengalami penambahan anggaran pada tahun 2016 dan 2017 sebesar Rp.3.920.280.501,- dan Rp.2.991.638.508.499,-. Sehingga dapat dilihat bahwa realisasi belanja daerah yang lebih besar ini mengindikasikan adanya kinerja anggaran yang kurang baik.

Keuangan daerah Pemerintah Kota Bekasi pada laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah juga menunjukkan bahwa bantuan pusat dan pinjaman yang meliputi pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan yang sah lebih besar bila dibandingkan dengan pendapatan asli daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa kemampuan daerah Pemerintah Kota Bekasi dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan masih kurang maksimal. Pendapatan asli daerah ini merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, sedangkan pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan yang sah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari otoritas pemerintah di atas, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi. Dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1.2

**Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Bantuan Pusat dan Pinjaman
Kota Bekasi**

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (Rp.)	Bantuan Pusat dan Pinjaman	
		Pendapatan Transfer (Rp.)	Lain-lain Pendapatan Yang Sah (Rp.)
2013	969.741.298.062	1.889.384.577.273	103.483.310.953
2014	1.205.265.726.179	2.152.245.991.251	122.851.408.198
2015	1.497.596.390.244	2.447.940.459.385	3.857.000.000
2016	1.607.389.410.491	2.615.852.005.917	2.073.000.000
2017	1.988.356.922.192	2.765.387.704.014	2.958.582.352

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bekasi Tahun 2013-2017 (diolah oleh peneliti tahun 2018)

Berdasarkan tabel 1.2 data yang diolah mengenai realisasi pendapatan asli daerah dan bantuan dari pusat dan pinjaman, dapat dilihat bahwa realisasi pendapatan asli daerah dari tahun ke tahun mengalami kenaikan, begitu pula

dengan dana bantuan pusat dan pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat dan provinsi. Hal ini disebabkan karena mengacu pada perubahan APBD tahun 2017 bahwa kebijakan pendapatan diarahkan pada pencapaian tambahan target pendapatan dari pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain PAD yang sah. Selain itu, perubahan pendapatan juga diarahkan untuk menganggarkan dana-dana transfer yang sebelumnya dianggarkan dalam perubahan penjabaran APBD bahwa adanya tambahan target pendapatan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dari Provinsi.

Dengan begitu, dana bantuan pusat dan pinjaman dari pendapatan transfer pemerintah pusat dan provinsi lebih besar dibandingkan dengan pendapatan asli daerah Kota Bekasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pemerintah daerah Kota Bekasi kurang memaksimalkan pendapatan asli daerah karena dana bantuan pusat dari pendapatan transfer pemerintah pusat dan provinsi masih cukup besar, sehingga menyebabkan ketidakefektifan yang masih bergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dan provinsi.

Keuangan daerah Pemerintah Kota Bekasi pada laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah juga dapat dilihat pada Pendapatan Asli Daerah mengenai efektivitas pendapatan asli daerah Kota Bekasi yang mengalami fluktuatif dari mulai kenaikan dan penurunan dalam 5 tahun terakhir, mulai dari tahun 2013 hingga tahun 2017 yang menunjukkan bahwa efektivitas pendapatan asli daerah Kota Bekasi berada pada tingkatan kurang efektif pada tahun 2017. Dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1.3

Efektivitas Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi

Tahun	Anggaran (Rp.)	Realisasi (Rp.)	Persentase (%)	Kategori
2013	950.661.955.902	969.741.298.062	102	Sangat efektif
2014	1.170.134.918.800	1.205.265.726.179	103	Sangat efektif
2015	1.384.239.968.547	1.497.596.390.244	108	Sangat efektif
2016	1.686.660.486.524	1.607.389.410.491	95	Cukup efektif
2017	2.352.843.540.287	1.988.356.922.192	85	Kurang efektif

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bekasi Tahun 2013-2017 (diolah oleh peneliti tahun 2018)

Berdasarkan tabel 1.3 mengenai efektivitas pendapatan asli daerah Kota Bekasi, data yang telah diolah untuk tingkat keefektifan PAD Kota Bekasi pada tahun 2016 dan 2017 PAD Kota Bekasi tidak dapat mencapai target yang telah dianggarkan, sehingga mengalami penurunan persentase sebesar 13% dan 10% dari tahun 2016 hingga 2017, artinya nilai efektivitas PAD Kota Bekasi selama 2 tahun terakhir dikategorikan cukup dan kurang efektif dengan presentase sebesar 95% dan 85% karena pencapaiannya kurang dari 100%. Penurunan capaian realisasi ini disebabkan karena penerimaan atas PAD yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan keuangan yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah tidak mencapai target yang telah dianggarkan, dan melihat pada tahun 2015 bahwa efektivitas PAD menunjukkan nilai yang sangat efektif sehingga pada tahun berikutnya untuk capaian target PAD dinaikkan sebesar Rp.302.420.517.977,- atau sekitar 22% yang mengacu juga kepada penjabaran perubahan APBD tahun 2016 dan yang terbaru tahun 2017, sehingga untuk target anggaran mengalami kenaikan setiap tahunnya.

Masalah yang ditemukan dalam penelitian ini berkaitan dengan Kinerja Keuangan pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bekasi. Maka dari itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bekasi Tahun 2013-2017**”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang atas permasalahan pada Pemerintah Kota Bekasi yang dapat diidentifikasi dalam penelitian ini, antara lain:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mengalami defisit selama 2 tahun terakhir yaitu pada tahun 2016 dan 2017.
2. Belanja daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Bekasi lebih besar dibandingkan pendapatan daerah yang diterima.
3. Kemampuan daerah dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan masih belum maksimal, hal ini dapat dilihat pada penerimaan pendapatan asli daerah yang lebih kecil dibandingkan dengan dana bantuan pusat dan pinjaman yang diperoleh dari pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
4. Efektivitas Pendapatan Asli Daerah yang mengalami fluktuatif dari mulai kenaikan dan penurunan hingga berada pada tingkatan cukup efektif dan kurang efektif pada tahun 2016 dan tahun 2017.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa Pemerintah Daerah Kota Bekasi melakukan penambahan anggaran pada pendapatan dan belanja daerah setiap tahun. Namun terdapat realisasi pendapatan yang masih belum maksimal dan lebih kecil dibandingkan dengan realisasi belanja daerah yang dikeluarkan Pemerintah Daerah Kota Bekasi. Maka dalam penelitian ini permasalahan yang dapat dirumuskan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bekasi Tahun 2013-2017?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui:

1. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bekasi Tahun 2013-2017.

E. Manfaat Penelitian

Dalam proses penelitian ini peneliti berharap agar hasil penelitian ini dapat memberikan nilai-nilai positif dalam pengembangan ilmu dan pelaksanaan implementasi ilmu dengan proses pelaksanaan kegiatan. Peneliti juga mengharapkan adanya manfaat bagi pihak-pihak yang terkait.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan sebagai upaya untuk menambah pengetahuan, wawasan dan pemahaman yang lebih mendalam mengenai Administrasi Publik secara umum, terkhusus mengenai Administrasi Keuangan Daerah mengenai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat membantu peneliti sebagai salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana pada jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung. Peneliti dapat mempelajari bagaimana menganalisis laporan keuangan pemerintah, agar dapat mengetahui Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerah dari tahun ke tahun.

b. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kota Bekasi terkhusus Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, mengenai kinerja keuangan pemerintah, sehingga pemerintah dapat meningkatkan kinerja keuangan dalam hal perencanaan dan pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Kota Bekasi.

c. Bagi Peneliti Lain

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti lain sebagai upaya untuk menambah pengetahuan, wawasan dan pengalaman dalam

menganalisis suatu fenomena Administrasi Publik terkhusus dalam Administrasi Keuangan mengenai keuangan pemerintah daerah dan membandingkan teori yang diperoleh sebelumnya, sehingga dapat dijadikan acuan untuk studi lanjutan dalam melakukan penelitian yang sama secara lebih mendalam.

F. Kerangka Pemikiran

Administrasi publik adalah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien (Harbani Pasolong, 2014:8). Pada negara-negara maju, administrasi publik telah berkembang dan sangat maju, sehingga administrasi publik meliputi banyak kegiatan-kegiatan pemerintah atau negara, salah satunya adalah administrasi keuangan negara.

Administrasi Keuangan Negara diatur dengan berbagai ketentuan, diantaranya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dijelaskan dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Halim & Kusufi, 2013:12).

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang, yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Sahya Anggara, 2016:12).

Demikian pula dengan keuangan daerah yang diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah selama belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Mamesh dalam Halim & Kusufi, 2013:25).

Kemampuan keuangan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan sangat penting, karena setiap penyelenggaraan pemerintah daerah tidak terlepas dari biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, maka keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar untuk mengetahui kemampuan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan keuangan daerah dalam otonomi daerah sering dilihat dari kinerja keuangan pemerintah daerah (Sumarjo dalam Adhiantoko, 2013).

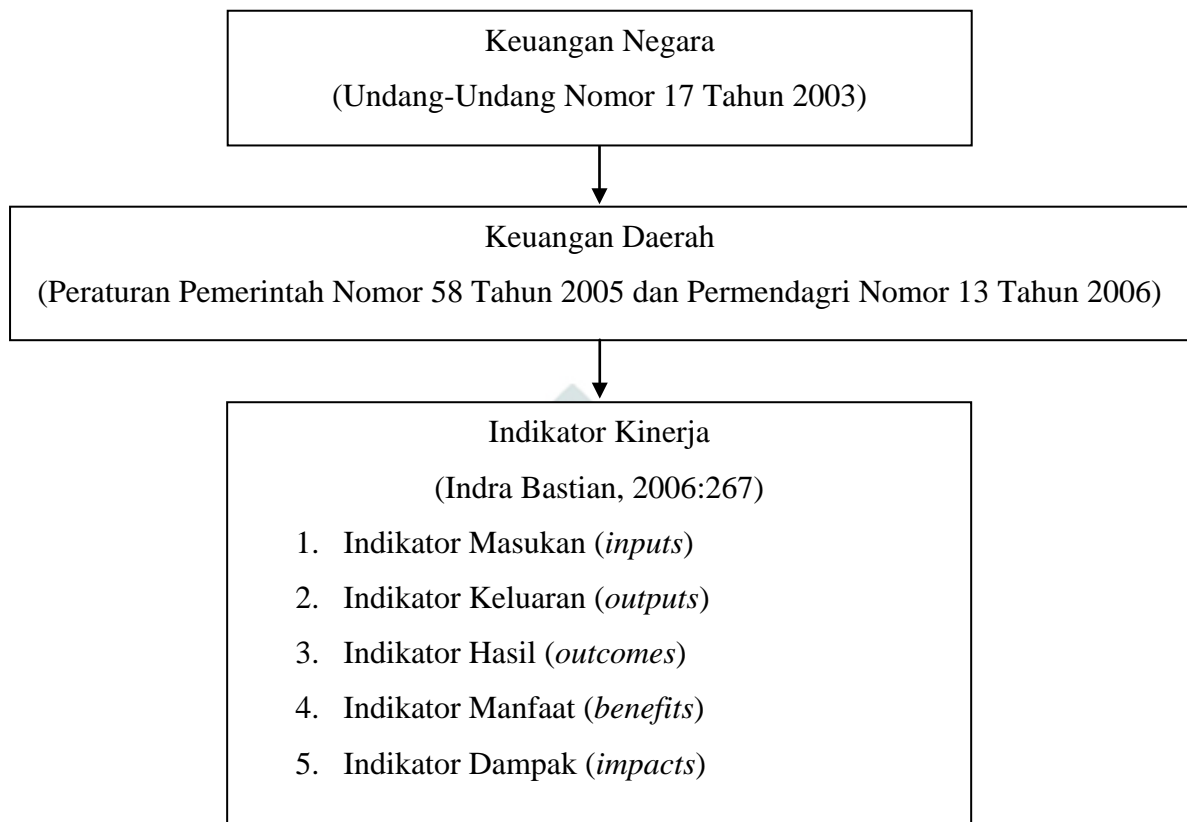
Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode. Hal ini harus dilakukan untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah melakukan penggalian, pengelolaan dan pertanggungjawaban pada pendapatan dan belanja yang dilakukan.

Adapun beberapa indikator kinerja pemerintah daerah yang merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu

sasaran atas tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*) (Indra Bastian, 2006:267).

1. Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa anggaran (dana), sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
2. Indikator keluaran (*outputs*) adalah segala sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
4. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Berikut adalah rangkaian gambar mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.



Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

G. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dipaparkan di atas, proposisi dalam penelitian ini adalah keuangan daerah yang bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bekasi. Yang mana, keuangan daerah melihat pada laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah yang dapat menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah.