

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang memiliki wilayah pemerintahan yang sangat luas, memiliki heterogenitas suku, budaya, adat istiadat, bahasa daerah, agama dan kaya akan sumber daya manusia dan sumber daya alam, tentunya menjadi kekuatan yang besar bagi negara ini di dalam membangun negaranya. Sebagai negara dengan wilayah yang luas serta letak geografis serta lingkungan alamiah pemerintahan yang berbeda-beda dan tidak sama, tentunya hal ini menjadi tantangan terbesar pula bagi Negara Indonesia di dalam mengelola penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada warga negara atau masyarakat sehingga Indonesia membutuhkan suatu sistem pemerintahan yang tepat (Asri, 2017:1).

Saat ini Indonesia menerapkan atau mempraktekkan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sistem desentralisasi dinilai sebagai sistem yang tepat bagi Indonesia untuk mengelola pemerintahan (*governance*) yang baik (*good*). Tujuan dilaksanakannya sistem desentralisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selain untuk lebih mendekatkan jangkauan pelayanan dan meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat, sistem desentralisasi juga merupakan alat bagi pemerintah dan masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintah daerah berdasarkan pada gagasan, prakarsa,

aspirasi dan potensi yang dimiliki daerah guna mewujudkan masyarakat yang mandiri, sejahtera dalam koridor pembangunan nasional (Asri,

Sistem desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa pelimpahan tanggung jawab fiskal, politik dan administrasi. Pelaksanaan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Implementasi otonomi daerah di Indonesia tidak berdiri sendiri secara parsial, melainkan undang-undang ini merupakan satu kesatuan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan lain dalam rangka untuk mewujudkan suatu daerah otonom yang dikelola secara akuntabel, transparan, responsive, partisipatif, demokratis, berdasarkan pada aturan-aturan formal, ekonomis, efisien, efektif dan berkesinambungan. Melalui undang-undang pemerintahan daerah ini pula, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia pun telah diatur dengan tujuan agar pemerintah daerah dapat mewujudkan kemandirian pemerintahan dan masyarakatnya serta dapat membawa perubahan yang mendasar pada berbagai upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. (Asri, 2017:3)

Bergantinya sistem pemerintahan di Indonesia dari sistem yang sentralistik (terpusat) ke sistem desentralisasi tidak terlepas dari adanya gerakan reformasi yang menuntut agar dilakukannya perubahan dan pembaharuan di dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama pemerintahan daerah karena masyarakat menilai bahwa selama kurang lebih 25 (dua puluh lima) tahun dipraktikkannya sistem sentralisasi yang terpusat sangat

merugikan mengingat dengan system pemerintahan yang terpusat hal ini mematikan gagasan, inisiatif, prakarsa dan aspirasi daerah di dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan serta arbitasi atau jangkauan pelayanan kepada masyarakat yang jauh berdampak pada ketidakmampuan pemerintah daerah menyikapi berbagai fenomena atau gejala, dinamika permasalahan empirik yang terjadi di daerah.

Dengan memiliki kewenangan yang begitu besar tentunya peran pemerintah pusat begitu mendominasi dan kuat pada semua bidang, aspek dan urusan sehingga pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan, membuat keputusan-keputusan yang dinilai tepat dan strategis di dalam merespon setiap aspirasi, permasalahan dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan kondisi empirik daerah dan kondisi ekonomi, politik, sosial dan budaya masyarakat karena pemerintah daerah hanya tinggal melaksanakan setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat sesuai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pusat. Contoh klasik dari situasi ini adalah penyusunan anggaran daerah yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*. Dengan dasar seperti ini, anggaran daerah masih berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan.

Selain itu istilah otonomi banyak bersifat politis. Disebutkan bahwa otonomi pada daerah tingkat II akan bersifat luas, nyata dan bertanggungjawab, tapi dalam kenyataannya fleksibilitas yang diberikan bagi Pemerintah Daerah kurang memadai. Otonomi yang didengung-dengungkan tidak disertai dengan pelimpahan peralatan dan perlengkapan, personal serta

pembiayaan khusus dari Pemerintah Pusat. Di era otonomi ini, semua daerah otonom di Indonesia tanpa terkecuali sangat tergantung pada sumber dana yang berasal dari pemerintah pusat yang sebagian besar bersifat *specific grants* dan sedikit saja yang bersifat *block grants*.

Lahirnya reformasi di Indonesia termasuk reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya terbatas pada tuntutan perubahan atas kewenangan yang lebih bersifat politik yang dimiliki oleh pemerintah pusat saja melainkan juga tuntutan akan kewenangan dan perimbangan dalam hal keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih rasional, proposional, dan nyata tidak hanya sekedar bersifat politik semata. Reformasi di bidang pemerintahan merupakan era baru bagi pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Tuntutan akan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dalam arti pemerintahan harus dikelola dengan prinsip-prinsip akuntabel, transparan, jujur. Pengelolaan sumber daya-sumber daya yang dimiliki termasuk sumber daya keuangan harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab (akuntabilitas), transparan, efektif dan efisien jauh dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Dengan demikian, maka perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bukan hanya dilakukan secara adil semata, tetapi pengelolaan anggaran pemerintah daerah baik anggaran yang bersumber dari kas negara (pemerintah pusat) dan berasal dari pemerintah daerah sendiri diharapkan dapat dikelola dengan benar dan proporsional sesuai aturan-aturan yang berlaku agar melalui pengelolaan sistem pemerintahan dan keuangan

yang baik dan bersih dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan kualitas pemerintahan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang profesional, efisiensi dan efektivitas.

Pengelolaan keuangan daerah secara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*) selain dilakukan untuk pertanggungjawaban kepada publik, optimalisasi pengelolaan anggaran oleh pemerintah daerah harus dilakukan dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Jika ditelusuri secara mendalam, selama ini pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah belum menunjukkan hasil yang positif. Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat dalam hal keuangan menunjukkan bahwa administrasi dan manajemen keuangan pemerintah daerah masih memprihatinkan. Selama ini, dalam pengelolaan keuangan daerah, dari segi pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pertumbuhan pembangunan di daerah. Dalam pengelolaan anggaran atau keuangan oleh pemerintah daerah, tidak sedikit ditemui kasus-kasus penyalahgunaan keuangan daerah baik dalam bentuk korupsi maupun dalam bentuk pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas dan dikelola berdasarkan prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas karena kualitas perencanaan anggaran daerah relatif lemah.

Tabel 1.1
Rasio BHP/BP terhadap APBD Kabupaten Keerom,
2018-2022

TAHUN ANGGARAN	REALISASI BHP/BP (Rp. Milyar)	REALISASI APBD (Rp. Milyar)	RASIO (%)	PERTUMBUHAN BHP/BP (%)
2018	115,68	194,35	59,52	-
2019	89,29	184,44	48,41	-22,81
2020	151,96	254,32	59,75	70,18
2021	201,14	370,87	51,29	32,36
2022	151,18	284,86	53,07	-24,84

Sumber: Bagian Keuangan Kabupaten Keerom, Perhitungan APBD, beberapa penerbitan (diolah), 2023

Tabel 1.1 menggambarkan rasio BHP/BP terhadap APBD dan pertumbuhannya dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2022, dapat dikemukakan bahwa rasio BHP/BP terhadap APBD Kabupaten Keerom setiap tahunnya mengalami pertumbuhan yaitu lebih dari 50 %. Keadaan ini berarti bahwa lebih dari setengah APBD merupakan kontribusi dari BHP/BP dengan pertumbuhan yang semakin meningkat karena Kabupaten Keerom mempunyai sumber daya alam yang cukup besar dimana Kabupaten Keerom mempunyai potensi pertanian, perkebunan dan kehutanan yang memberikan kontribusi bagi pendapatan asli daerah. Berdasarkan hal tersebut di atas serta untuk mengetahui pengelolaan dana desentralisasi yang cukup besar.

Jika dilihat dari kondisi keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom berdasarkan data-data pada tabel 1.1. Rasio BHP/BP terhadap APBD Kabupaten Keerom tahun anggaran 2018-2022, terjadi pertumbuhan dari tahun ke tahun namun kondisi penyelenggaraan urusan pemerintahan terkesan lambat, proses pencairan anggaran tertunda dan terlambat seperti di proses pencairan Alokasi Dana Desa dan Dana Kampung tahun anggaran 2023 yang

baru diproses pada tanggal 15 Juni 2023 atau seminggu yang lalu, pembiayaan belanja rutin seperti pembayaran gaji pegawai tertunda bahkan terjadi pengurangan tunjangan kinerja sehingga berdampak pada kesejahteraan pegawai dan munculnya aksi demonstrasi pada tahun anggaran 2019 dan 2020 pada masa Pandemi Covid-19. Selain itu juga urusan-urusan pelayanan kepada masyarakat tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan serta rusaknya sejumlah infrastruktur jalan lingkar Arso yang rusak parah dan tidak mendapat perbaikan dari pemerintah.

Berdasarkan rasio BHP/BP Kabupaten Keerom dalam 5 tahun anggaran sejak tahun 2018 sampai dengan tahun 2022 yang senantiasa mengalami pertumbuhan yang berarti serta dengan kondisi empirik penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat secara empirik berbanding terbalik, maka hal ini menarik perhatian bagi peneliti untuk menulis untuk melakukan penelitian dengan melakukan Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Keerom Provinsi Papua.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan pokok yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Keerom selama tahun anggaran 2018/2019 – 2022 telah menunjukkan kinerja anggaran (*performance budgeting*) dengan prinsip *value for money* yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (*public oriented*)?

Adapun rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat rasio kemandirian Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022?
2. Bagaimana tingkat rasio belanja operasional Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022?
3. Bagaimana tingkat rasio belanja modal Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022?
4. Bagaimana tingkat rasio pertumbuhan belanja dan pendapatan Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022?
5. Bagaimana tingkat rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah dan rasio efisiensi keuangan daerah Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022?

1.3. Tujuan penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan pokok yang telah dikemukakan di atas maka secara spesifik penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui tingkat rasio kemandirian Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022.
2. Untuk mengetahui tingkat rasio belanja operasional Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022.
3. Untuk mengetahui tingkat rasio belanja modal Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022.
4. Untuk mengetahui tingkat rasio pertumbuhan belanja pendapatan Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022.

5. Untuk mengetahui tingkat rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah dan rasio efisiensi keuangan daerah Kabupaten Keerom Tahun 2018-2022.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom dalam rangka untuk lebih meningkatkan pengelolaan keuangan daerah;
2. dapat menjadi masukan bagi rekan-rekan yang berminat dan tertarik memperdalam penelitian keuangan daerah;
3. dapat memberikan informasi pada masyarakat tentang keadaan pengelolaan keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom;

1.5 Sistematika Penelitian

Secara garis besar sistematika penulisan adalah sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

- 1.1 Latar belakang masalah penelitian
- 1.2 Rumusan masalah
- 1.3 Tujuan penelitian
- 1.4 Manfaat penelitian
- 1.5 Serta sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

- 2.1 Landasan Teori
- 2.2 Dasar Teori Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom

- 2.3 Dasar Teori Keuangan Daerah
- 2.4 Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah
- 2.5 Aspek Pengelolaan Keuangan Daerah
- 2.6 Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah
- 2.7 Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah
- 2.8 Rasio Keuangan Pemerintah Daerah
- 2.9 Penelitian Terdahulu
- 2.10 Kerangka Berpikir Penelitian

BAB III METODE PENELITIAN

- 3.1 Lokasi penelitian
- 3.2 Populasi dan sampel
- 3.3 Jenis dan sumber data
- 3.4 Operasionalisasi Variabel Penelitian
- 3.5 Metode Analisis

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

- 4.1. Gambaran Umum Kabupaten Keerom
- 4.2. Sejarah Perkembangan Kabupaten Keerom
- 4.3. Batas Wilayah
- 4.4. Penyajian Data Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Keerom Tahun
2018-2022
- 4.5. Analisis Dan Pembahasan

BAB V PENUTUP

- 5.1 Kesimpulan
- 5.2 Saran