

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sistem pemerintahan di Indonesia dijalankan dengan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 termasuk amandemennya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peraturan dan perundang-undangan tersebut, memberikan keleluasaan kepala daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Pelaksanaannya tetap berlandaskan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai perubahan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, secara implisit sebenarnya memposisikan pemerintah daerah (pemda), agar mandiri dalam setiap aspek pembangunan. Termasuk di dalamnya aspek pendanaan pembangunan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan perubahan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Substansi kedua

daerah. Perubahan ini merupakan sebuah langkah konkrit dan strategis, yang dilakukan pemerintah dalam rangka pengaturan dan penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, di mana pengelolaan atau manajemen keuangan daerah merupakan alat untuk mengurus dan mengatur rumah tangga pemerintah daerah (Halim, 2007:1).

Perubahan undang-undang sebagaimana dijelaskan di atas, sekaligus merubah peraturan perundang-undangan yang bersifat lebih teknis dibawahnya. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 (PP 58 Tahun 2005) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, telah terbit menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 (PP 105 Tahun 2000). Selanjutnya, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 (Kepmendagri 29 Tahun 2002) sebagai petunjuk teknis pelaksanaan PP 105 Tahun 2000, diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 (Permendagri 13 Tahun 2006) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, terakhir disempurnakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 (Permendagri 59 Tahun 200-7) tentang Perubahan Atas Permendagri 13 Tahun 2006.

Ide dasar yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas, adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Semua ide dasar tersebut, dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama, yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipasi Masyarakat (Mardiasih, 2007: 2)

salah satu pilar utama tegaknya perekonomian suatu negara, adalah adanya akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan.

Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBD) yang ditetapkan setiap tahun dan ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda), merupakan wujud dari pengelolaan keuangan di daerah yang dilaksanakan dalam sistem yang terintegrasi (PP 58 Tahun 2005, pasal 4 ayat 2). Hal tersebut disebabkan, karena APBD mempunyai fungsi: otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007, yang diterbitkan sebagai wujud pelaksanaan pasal 155 PP 58 Tahun 2005, mengatur tahap demi tahap pengelolaan keuangan daerah melalui APBD, yaitu tahap perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pengawasan, tahap evaluasi serta tahap pembinaan. Penerapan peraturan perundang-undangan yang baru ini relatif menemui berbagai hambatan di berbagai daerah.

Dwiyanto dkk. (2003:21), menerangkan bahwa profesionalisme aparat pemerintah kabupaten dan kota, menjadi salah satu isu yang penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kewenangan besar yang dimiliki hanya akan bermanfaat bagi masyarakat luas, jika diikuti perbaikan kemampuan profesionalisme dari aparatnya. Peningkatan profesionalisme menjadi syarat penting bagi keberhasilan otonomi daerah. Kualitas aparatur pemerintah daerah, termasuk di dalamnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sangat menentukan mudah dan tidaknya penerapan Permendagri 13 Tahun

salah satu pilar utama tekunnya perekonomian suatu negara, adalah adanya
akuntabilitas dari para pembangun kekinisan.

Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBD) yang ditetapkan
setiap tahun dan ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda), merupakan
wiring dari pengelolaan keuangan di daerah yang dilaksanakan dalam sistem
yang terintegrasi (PP 28 Tahun 2002, pasal 4 ayat 2). Hal tersebut disebabkan,
karena APBD mempunyai fungsi: otisasi, perencanaan, pengawasan,
alokasi, distribusi dan stabilisasi. Perundang-undangan 13 Tahun 2006 dan
Perundang-undangan 29 Tahun 2007 yang diterbitkan sebagai wiring pelaksanaan
pasal 122 PP 28 Tahun 2002, mengatur tahap demi tahap pengelolaan
keuangan daerah melalui APBD, yaitu tahap perencanaan dan penganggaran,
pelaksanaan dan pelaksanaan, pengawasan, tahap evaluasi serta tahap
pembinaan. Penerapan peraturan-perundangan yang baru ini relatif
menemui berbagai hambatan di berbagai daerah.

Dwijanto dkk. (2003:21), menyatakan bahwa profesionalisme aparat
pemerintah kabupaten dan kota, menjadi salah satu isu yang penting dalam
pelaksanaan otonomi daerah. Kewenangan besar yang dimiliki hanya akan
bermanfaat bagi masyarakat luas, jika diikuti perbaikan kemampuan
profesionalisme dari aparatur. Peningkatan profesionalisme menjadi syarat
penting bagi keberhasilan otonomi daerah. Kualitas aparat pemerintah
daerah, termasuk di dalamnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),
sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan Perundang-undangan 13 Tahun

2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007 terlaksana dengan optimal, dalam pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian mengenai aspek yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan daerah dan anggaran kinerja, telah banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Penelitian tersebut dilakukan di Indonesia maupun di luar negeri, tetapi penelitian yang berkaitan langsung dengan penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, selanjutnya disebut Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007, masih sangat terbatas. Terbatasnya penelitian mengenai penerapan Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007 disebabkan oleh berbagai hal, antara lain karena peraturan tersebut memang relatif baru. Permendagri 13 Tahun 2006 ditetapkan tanggal 15 Mei 2006. Permendagri 59 Tahun 2007 ditetapkan pada tanggal 26 Oktober 2007, mulai berlaku paling lambat mulai tahun anggaran 2009.

B. Lingkup Penelitian

Sehubungan dengan latar belakang di atas penulis tertarik untuk mengangkat tema penelitian mengenai pengelolaan keuangan daerah, khususnya di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemprov DIY). Salah satu alasan penulis memilih Pemprov DIY sebagai lokasi penelitian dikarenakan laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan

Keuangan Pemerintah Provinsi DIY tahun anggaran 2008, masih memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sebelumnya Pemprov DIY pernah mendapatkan opini *disclaimer* (tidak bisa dinilai) dari BPK.

Mengingat Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007, efektif harus diberlakukan paling lambat mulai tahun anggaran 2009 oleh pemda di seluruh Indonesia. Penelitian ini menjadi penting artinya sebagai penelitian awal, yang akan menjadi dasar untuk menganalisis permasalahan-permasalahan yang muncul dalam penerapan Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007, pada waktu dan daerah yang berbeda.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan permasalahan penelitian, yaitu: "Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dan bagaimana mengatasi hambatan yang ada dalam rangka penerapan Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007, Di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?"

D. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

"Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dan memberi solusi atas hambatan yang ada dalam rangka penerapan Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007 di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta".

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam melaksanakan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat bagi dunia akademis.

- a) Secara teoritis manfaat dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan penerapan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007.
- b) Hasil penelitian dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Sebagai refleksi teori yang telah diperoleh selama di bangku perkuliahan, dengan mengimplementasikan dalam praktek.
- c) Hasil tesis ini diharapkan akan menambah dokumentasi ilmiah untuk melengkapi pustaka, sehingga dapat menyediakan bahan studi bagi yang membutuhkan.

2. Manfaat di bidang praktik.

Diharapkan penelitian ini bermanfaat secara praktik, yaitu:

Hasil tesis ini diharapkan akan menjadi salah satu masukan bagi Pemerintah Provinsi DIY maupun pemda-pemda lain di Indonesia pada umumnya, dalam rangka penerapan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, dan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam melaksanakan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat bagi dunia akademis.

- a) Secara teoritis manfaat dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan berbagai Permenbagi Nomor 13 Tahun 2006 dan Permenbagi Nomor 29 Tahun 2007.
- b) Hasil penelitian dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Seperti refleksi teori yang telah diperoleh selama di bangku pendidikan, dengan mengimplementasikan dalam praktik.
- c) Hasil tesis ini diharapkan akan menambah dokumentasi ilmiah untuk melengkapi pustaka, sehingga dapat menyediakan bahan studi bagi yang membutuhkan.

2. Manfaat di bidang praktik.

Diharapkan penelitian ini bermanfaat secara praktik. yaitu Hasil tesis ini diharapkan akan menjadi salah satu masukan bagi Pemerintah Provinsi DIY maupun pembda-pembda lain di Indonesia pada umumnya, dalam rangka perbaikan Permenbagi Nomor 13 Tahun 2006 dan Permenbagi Nomor 29 Tahun 2007.