

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan merupakan salah satu aspek dari penyelenggaraan tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan nasional dapat tercapai dengan baik apabila pembangunan dilaksanakan dengan suatu perencanaan dan strategi yang mantap. Pembangunan tidak dapat dilaksanakan sekaligus untuk mencapai hasil yang optimal, melainkan harus dilaksanakan secara bertahap, terus-menerus, dan berkesinambungan. Pembangunan hendaknya dapat dilaksanakan dan dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya di kota, tetapi juga di pedesaan dan terutama bagi daerah-daerah yang masih terbelakang.

Perhatian terhadap pembangunan daerah tampak semakin besar belakangan ini. Perhatian pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah mulai tampak pada perencanaan pembangunan daerah terutama berkaitan dengan rencana otonomi daerah. Otonomi daerah yang akan dilaksanakan tersebut didasarkan pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dengan adanya Undang-Undang tersebut, pemerintah daerah mempunyai wewenang yang lebih besar dalam menata manajemen pemerintahannya baik yang

menyangkut aspek administrasi, kelembagaan, maupun dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran keuangan atau *budget management* (Joedo, dikutip dalam Sri, 2003). Bentuk dari kewenangan tersebut adalah dengan adanya otonomi daerah. Dengan kata lain, pemerintah pusat memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah dan mengambil kebijaksanaan yang sesuai dengan kondisi daerah yang bersangkutan. Otonomi daerah selain untuk melaksanakan tugas pemerintahan, dimaksudkan pula untuk memperlancar jalannya pembangunan. Kegiatan pembangunan daerah adalah usaha untuk meratakan dan menyeraskan serta menyeimbangkan laju pertumbuhan antar daerah dan sektor. Selain itu juga untuk memadukan seluruh kegiatan pembangunan di daerah dalam menunjang keberhasilan pembangunan nasional secara keseluruhan.

Keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh rencana saja, tetapi sangat didukung dengan adanya anggaran atau dana. Rencana anggaran pembangunan pemerintahan daerah dituangkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Perencanaan adalah suatu perumusan awal tentang perkiraan sumber daya dan kegiatan yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang guna mencapai tujuan tertentu. Setelah RAPBD mendapat persetujuan dari DPRD kemudian menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dikelola efektif dan efisien akan memperoleh hasil yang optimal.

Rencana yang telah disusun secara matang serta telah melaksanakan perencanaan, belum tentu dapat menghasilkan suatu hasil yang optimal tanpa diikuti

dengan pengawasan. Pengawasan diperlukan guna menjamin optimalisasi hasil yang diharapkan. Pengawasan dilakukan tidak hanya terhadap pelaksanaan anggaran tetapi mencakup juga perencanaan anggaran (penyusunan dan penetapan anggaran). Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD terutama ditujukan kepada arus dokumen dan arus uang. Tujuan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD ditujukan untuk mengetahui kebenaran formal maupun material penggunaan uang daerah, yaitu apakah cara-cara pengeluaran, prosedur-prosedur dan lain-lain telah mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku dan apakah pengadaan barang atau jasa telah sesuai dengan tujuan dari pengadaan barang atau jasa yang dimaksud. Pengawasan juga dilakukan terhadap pengeluaran daerah. Pengawasan terhadap pengeluaran daerah biasanya mencerminkan tiga unsur yaitu unsur ketaatan dan peraturan perundangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan hasil program.

APBD dibagi menjadi dua bab yaitu Bab Pendapatan dan Bab Belanja. Bab pendapatan dibagi menjadi tiga bagian yaitu Pendapatan Asli Daerah, Penerimaan Pembangunan, dan Urusan Kas dan Perhitungan. Bab Belanja dibagi menjadi dua bagian yaitu anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Anggaran belanja pembangunan terdiri dari dua puluh sektor, antara lain sektor Pertanian dan Pengairan, sektor Industri, sektor Pertambangan dan Energi, sektor Perhubungan dan Pariwisata, sektor Perdagangan dan Koperasi, sektor Tenaga Kerja dan Pemukiman Kembali, sektor Pembangunan Daerah, sektor Agama, sektor Pendidikan; Generasi Muda; Kebudayaan Daerah dan Kepercayaan Tuhan YME, sektor Perumahan Rakyat, sektor Kesehatan; Kesejahteraan Rakyat; Peranan Wanita; Kependudukan dan KB,

sektor Hukum, sektor Ketertiban dan Keamanan, sektor Penerangan; Pers dan Komunikasi Sosial, sektor IPTEK, sektor Aparatur Pemerintahan, sektor Pembangunan Dunia Usaha, sektor Sumber Alam dan Lingkungan Hidup, Subsidi Pembangunan kepada Daerah Bawahan, Pembayaran Kembali Pinjaman (Mamesah, 1995).

Dalam penelitian ini, penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana pengelolaan keuangan pemerintah daerah dari sudut pandang rencana dan realisasinya serta apakah pengelolaan keuangan daerah telah dilaksanakan secara efisien serta hasil yang dicapai dapat optimal. Penelitian ini lebih difokuskan pada sektor pariwisata, dengan objek penelitian di kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta merupakan Daerah Tujuan Wisata (DTW) utama di Indonesia. Kota ini hanya kalah bersaing dengan Pulau Bali. Dari tahun ke tahun – kecuali dua tahun setelah krisis moneter tahun 1997 – jumlah wisatawan domestik maupun mancanegara terus bertambah. Pada tahun 2000 misalnya, jumlah wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta telah mencapai 1, 63 juta orang.

Program pariwisata kota Yogyakarta sendiri memang selalu dikaitkan dengan daerah-daerah di sekitarnya, seperti Candi Borobudur, Candi Prambanan, wilayah Kaliurang di lereng Gunung Merapi, Pantai Parangtritis, atau Goa Selarong yang menjadi tempat persembunyian Pangeran Diponegoro. Namun, tetap saja kota ini menjadi daya tarik utama dengan mengandalkan khasanah arsitektur kuno, seperti kompleks Kraton Kasultanan dan Pakualaman, Istana Air Tamansari serta berbagai

museum lainnya. Di Kota Yogyakarta sendiri terdapat 34 obyek wisata yang dapat dinikmati oleh para wisatawan, baik wisatawan domestik maupun mancanegara.

Sebagai sebuah industri, pariwisata memang melibatkan banyak sektor ekonomi lainnya, seperti sektor perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, sektor keuangan, sewa dan jasa perusahaan, serta sektor jasa-jasa. Kontribusi sektor-sektor itu dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencapai 78,6 persen dari seluruh kegiatan perekonomian masyarakat Yogyakarta (Kompas, 2001).

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti mengenai perbandingan antara rencana dan realisasi anggaran belanja pembangunan Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya pada sektor pariwisata, maka penulis menuangkannya dalam skripsi dengan judul: **“PENGELOLAAN KEUANGAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DARI SUDUT PANDANG RENCANA ANGGARAN BELANJA PEMBANGUNAN DAERAH DAN REALISASINYA PADA SEKTOR PARIWISATA”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prosedur penyusunan Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Sektor Pariwisata di Pemerintah Kota Yogyakarta?

2. Bagaimanakah realisasi dan penggunaan Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Sektor Pariwisata di Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2004 dan 2005?
3. Apakah penggunaan Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Sektor Pariwisata di Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2004 dan 2005 telah tepat sasaran?

1.3. Batasan Masalah

Sehubungan dengan banyaknya sektor dalam anggaran belanja pembangunan, maka permasalahan dibatasi hanya pada Anggaran Belanja Pembangunan Sektor Pariwisata di Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya pada tahun 2004 dan 2005.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah agar penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam pembuatan keputusan ekonomi khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah oleh pihak-pihak yang memerlukan, seperti DPRD, Badan Eksekutif, BPK, Investor, Kreditur, Donatur, Analis Ekonomi, Pemerintah Pusat, dan juga masyarakat.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah dalam pembuatan keputusan yang tepat dan sebagai pertimbangan dalam pembuatan keputusan untuk pembangunan yang akan datang, khususnya pada anggaran belanja pembangunan daerah untuk sektor pariwisata.

2. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi kepustakaan dan berguna bagi pembaca untuk menambah pengetahuan dan wawasan mengenai penggunaan anggaran belanja pembangunan daerah sektor pariwisata Pemerintah Kota Yogyakarta.

3. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan mengenai pengelolaan keuangan pemerintah dan membantu dalam memperoleh gelar kesarjanaan.

1.6. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah studi lapangan di Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, dimana peneliti mengadakan observasi, dokumentasi, dan wawancara dalam mengumpulkan data. Data yang diperoleh kemudian diolah

dan dianalisis sehingga kesimpulan yang akan ditarik hanya berlaku bagi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

2. Subjek dan Objek Penelitian

- a. Subjek penelitian : Anggaran Belanja Pembangunan Sektor Pariwisata
- b. Objek penelitian : - Prosedur Penyusunan Anggaran
- Laporan Rencana dan Realisasi Anggaran Belanja Pembangunan Sektor Pariwisata Tahun 2004 dan 2005

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data melalui studi lapangan dilakukan dari unit pemerintah yang menjadi objek penelitian. Penelitian ini akan dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara langsung kepada pihak-pihak yang dapat memberikan keterangan secara objektif mengenai anggaran belanja pembangunan. Observasi dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan secara langsung terhadap anggaran belanja pembangunan daerah. Sedangkan dokumentasi merupakan pengumpulan data melalui dokumen-dokumen yang berhubungan dengan anggaran belanja pembangunan daerah.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi: teknik analisis kuantitatif, yaitu menganalisis data dengan menggunakan perhitungan

angka-angka dan teknik analisis kualitatif, yaitu menganalisis data tanpa perhitungan angka-angka dan digunakan untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian.

Langkah-langkah menganalisa data dalam penelitian ini mengacu pada penelitian Nugroho (2000) sebagai berikut:

- a. Menjelaskan secara rinci prosedur penyusunan anggaran belanja pembangunan daerah.
- b. Menjelaskan pedoman realisasi atau pelaksanaan anggaran pembangunan.
- c. Melakukan analisis penggunaan anggaran dengan langkah sebagai berikut:
 - 1) Membuat tabel rencana anggaran proyek menurut jenis biayanya.
 - 2) Membuat tabel realisasi anggaran proyek menurut jenis biayanya.
 - 3) Membandingkan antara rencana dan realisasinya dengan tabel *Performance Report* yang merupakan alat untuk mengetahui perbandingan dan penyimpangan (*variance*) yang terjadi.
 - 4) Rasio efektivitas:

realisasi anggaran / proyek

x 100 %

rencana anggaran / proyek

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan dana anggaran yang ada dengan target biaya ditetapkan untuk setiap pelaksanaan proyek. Kemampuan

pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai 1 atau 100 %. Semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah dalam pengelolaan keuangan semakin baik.

d. Menarik kesimpulan dari hasil analisis dengan langkah:

- 1) Menentukan efisien atau tidak efisien penggunaan anggaran.
- 2) Mengevaluasi penyebab terjadinya penyimpangan anggaran belanja pembangunan daerah dalam realisasinya.

1.7. Sistematika Penulisan

1. Bab I : Pendahuluan

Bab ini akan menguraikan gambaran singkat tentang isi dari penelitian yang akan dilakukan. Bab ini terdiri dari latar belakang permasalahan, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

2. Bab II : Kinerja Pemerintah Daerah

Bab ini akan membahas mengenai teori-teori yang menjadi dasar analisis penelitian. Bab ini mencakup perbandingan pengelolaan keuangan daerah di era pra dan pasca reformasi, tujuan pengelolaan keuangan, unsur utama pengelolaan keuangan, pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia, kebijaksanaan keuangan daerah, pengertian APBN, pengertian

APBD, bentuk dan susunan anggaran daerah dan siklus anggaran daerah, dan pengertian efisiensi.

3. Bab III : Gambaran Umum Pemerintah Kota Yogyakarta

Bab ini menguraikan tentang keadaan geografis, keadaan penduduk, kondisi wilayah, keadaan keuangan daerah, dan keadaan perekonomian kota Yogyakarta.

4. Bab IV : Analisis Data dan Pembahasan

Bab ini menguraikan hasil temuan lapangan, hasil penelitian dan pembahasan mengenai pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta dipandang dari sudut Anggaran Belanja Pembangunan Daerah dan Realisasinya.

5. Bab V : Kesimpulan dan Saran

Bab ini menguraikan kesimpulan dari hasil pembahasan, keterbatasan penelitian dan saran yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta