

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Tujuan utama didirikannya suatu negara adalah untuk memajukan kesejahteraan rakyat, melindungi kehidupan bangsa dan negara, serta mampu mencukupi kepentingan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara membentuk suatu organisasi yaitu pemerintah, yang terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Masing-masing pemerintah, pusat maupun daerah diberi tugas dan wewenang dalam mengatur dan melayani segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat, serta berusaha untuk mewujudkannya.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan yang lebih besar. Dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi sangat tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat dan propinsi melalui dana perimbangan. Namun tidak berarti jika kemandirian keuangan daerah tinggi maka daerah sudah tidak perlu lagi mendapatkan dana perimbangan. Dana perimbangan masih tetap diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah. Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan maka daerah dapat memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas, melakukan investasi pembangunan jangka panjang, dan sebagainya. Oleh karena itu perhatian terhadap manajemen pendapatan dan analisis pendapatan daerah menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah.

Dalam rangka menciptakan *good governance*, pemerintah daerah perlu meningkatkan kinerja terutama kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, karena Pendapatan Asli Daerah sangat berpengaruh demi terwujudnya tujuan pemerintahan daerah. Pengertian pendapatan asli daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain lain pendapatan asli daerah yang sah. Dengan rendahnya pendapatan asli daerah maka daerah dihadapkan pada permasalahan yang rumit. Di samping harus meningkatkan penerimaan, daerah juga harus memacu produktivitas pemerintah daerah dengan membangun sarana dan prasarana penunjang bagi tumbuh dan berkembangnya investasi yang merupakan penggerak dalam proses pembangunan ekonomi di suatu daerah.

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan sebuah organisasi. Dalam konteks organisasi pemerintah kesuksesan ini digunakan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi warganya. Kinerja pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dan perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum dapat dikatakan juga bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya

sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek. Salah satu hal yang dapat dijadikan alat untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah adalah dengan melihat kinerja keuangan daerahnya melalui perhitungan dan analisis terhadap target dan realisasi dari penerimaan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja dimasa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam anggaran pendapatan yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan tugas pembangunan.

Anggaran dalam pemerintahan merupakan tulang punggung (*backbone*) penyelenggaraan pemerintah. Anggaran memiliki peran penting sebagai alat stabilitas, distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja. Anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan, pengeluaran dan pembiayaan, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran dimasa yang akan datang, ukuran standar untuk evaluasi kinerja, serta alat koordinasi bagi semua aktivitas diberbagai unit kerja. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan berperan untuk memberikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan transaksi selama satu periode pelaporan.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah juga berfungsi sebagai dasar pengambilan keputusan, sehingga laporan tersebut harus dibuat secara sederhana agar mudah dipahami oleh pembaca laporan. Laporan keuangan dalam hal ini menggambarkan tentang pencapaian kinerja program atau kegiatan, kemajuan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja serta realisasi pembiayaan. Mengevaluasi kinerja pemerintah daerah, sangat diperlukan adanya analisis terhadap kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal tersebut dilakukan karena PAD merupakan pendapatan yang diperoleh suatu daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, yaitu diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Penelitian ini dilakukan dengan menganalisis kinerja Pendapatan pada pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur dengan menggunakan analisis pendapatan daerah, yaitu : Analisis varians (selisih) anggaran pendapatan, analisis pertumbuhan pendapatan dan rasio keuangan, yaitu; Derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio kemandirian daerah, dan rasio efektivitas PAD (Mahmudi, 2015:135-142).

Rasio-rasio tersebut dapat menggambarkan ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat, kemampuan pemerintah untuk menilai kemandirian keuangan dalam membiayai pembangunan daerah, mengukur efektivitas PAD dan efektivitas pajak daerah dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur pertumbuhan PAD, serta menilai perkembangan pendapatan yang diperoleh selama periode waktu tertentu. Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah

satu provinsi dimana kabupaten dan kotanya memiliki potensi daerah pada bidang atau sektor pertanian, kelautan dan perikanan, peternakan, pariwisata, dan jasa-jasa lainnya yang mana dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunannya membutuhkan dana yang begitu besar.

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah yaitu dengan meningkatkan efektivitas sumber-sumber pendapatan yang berpotensi meningkatkan pendapatan daerah dalam hal ini pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Oleh karena itu untuk menganalisis kinerja pendapatan pada pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur tahun anggaran 2014-2016 melalui Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan**  
**Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2014-2016**

(Dalam Rupiah)

No.	Kabupaten/Kota	Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
		Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
1	Kota Kupang	944.031.718.092,00	961.648.458.029,21	1.037.957.615.713,39	1.020.930.686.935,20	1.190.074.517.368,00	1.110.656.321.088,73
2	Kabupaten Kupang	876.132.767.836,00	819.546.682.382,79	1.094.275.480.463,00	1.068.039.700.732,37	1.218.620.776.400,00	1.110.741.229.448,64
3	Kabupaten TTS	922.942.515.762,00	907.679.692.570,82	1.093.576.310.961,00	1.075.717.057.485,74	1.297.426.566.305,50	1.202.019.998.874,79
4	Kabupaten TTU	723.161.143.398,71	683.140.465.820,66	813.709.578.388,00	783.648.995.959,80	1.007.759.285.080,05	911.865.761.444,84
5	Kabupaten Alor	735.539.319.148,00	713.513.836.891,46	873.648.125.858,30	801.557.533.785,74	1.021.450.438.969,00	962.610.588.190,38
6	Kabupaten Belu	590.144.258.611,00	584.311.287.223,00	736.305.115.632,00	738.626.408.497,90	881.883.670.338,00	811.609.926.706,95
7	Kabupaten Flores Timur	757.899.359.000,00	756.241.019.437,99	871.416.175.000,00	845.682.840.086,01	1.076.256.649.700,00	1.056.782.721.362,36
8	Kabupaten Sikka	797.314.700.000,00	751.364.077.948,98	906.740.500.000,00	882.618.608.611,50	1.119.370.000.000,00	1.040.965.545.877,42
9	Kabupaten Ende	775.316.975.290,00	741.637.162.226,13	1.001.917.402.115,00	922.465.715.435,52	1.242.822.151.544,00	1.155.919.476.803,00
10	Kabupaten Ngada	568.515.366.737,00	569.036.801.329,33	694.658.871.294,00	696.518.435.672,38	822.526.387.751,00	743.860.708.234,00
11	Kabupaten Nagekeo	540.116.425.000,00	513.442.280.664,46	660.712.078.657,63	629.109.735.892,25	752.686.337.383,00	716.612.590.460,43
12	Kabupaten Manggarai	771.988.176.516,00	768.936.832.808,00	968.092.382.634,00	964.309.078.400,33	1.158.175.203.603,00	1.068.340.708.429,33
13	Kabupaten Manggarai Timur	593.978.343.151,00	594.653.711.960,68	712.468.627.552,50	717.290.747.473,64	857.757.348.858,00	860.709.675.157,70
14	Kabupaten Manggarai Barat	701.409.680.757,00	686.462.176.855,17	784.287.641.437,00	764.394.719.031,81	825.153.677.429,00	882.139.280.202,22
15	Kabupaten Sumba Barat	502.352.021.774,00	480.668.633.837,48	572.018.742.627,00	558.419.635.103,07	705.343.010.828,68	670.833.789.753,49
16	Kabupaten Sumba Timur	779.821.987.296,40	783.082.959.841,00	904.536.858.501,00	891.412.853.226,00	1.107.119.544.505,00	1.072.366.106.011,63

17	Kabupaten Sumba Tengah	411.256.310.424,00	411.628.482.810,58	476.431.204.203,00	476.442.291.034,02	556.183.628.891,00	541.870.989.067,67
18	Kabupaten Sumba Barat Daya	578.743.380.221,00	511.528.360.991,28	742.613.807.820,00	721.629.396.753,00	922.131.818.275,31	826.842.926.293,31
19	Kabupaten Lembata	546.130.017.519,00	542.085.042.156,23	615.071.742.627,00	591.852.464.958,47	792.247.375.094,00	738.079.139.610,38
20	Kabupaten Rote Ndao	528.769.454.292,00	520.063.577.536,64	604.170.947.798,00	595.074.466.261,44	792.228.407.754,00	708.659.241.451,57
21	Kabupaten Sabu Raijua	492.562.282.916,00	411.896.424.354,00	496.686.761.540,00	496.500.601.842,00	568.791.065.261,00	552.787.727.866,42
22	Kabupaten Malaka	371.578.311.468,00	373.082.049.837,39	615.652.148.229,00	595.360.001.844,00	755.150.180.604,00	656.927.713.260,80
	<b>Jumlah</b>	<b>13.172.273.390.209,10</b>	<b>14.125.650.017.513,30</b>	<b>17.276.948.119.050,80</b>	<b>16.837.601.975.022,20</b>	<b>19.789.274.371.603,50</b>	<b>19.393.202.165.596,10</b>

*Sumber: Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2018*

Berdasarkan Realisasi Anggaran Pendapatan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Se-Provinsi Nusa Tenggara Timur dari tahun 2014-2016 yang disajikan pada tabel 1.1 dapat dilihat bahwa secara keseluruhan total realisasi pendapatan Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2014 mencapai target, namun pada tahun 2015 dan 2016 realisasi pendapatan tidak mencapai target yang dianggarkan. Jika dilihat dari realisasi pendapatan pada setiap kabupaten, maka terlihat bahwa realisasi pendapatan pada tahun-tahun tertentu tidak mencapai target, bahkan terdapat kabupaten yang pada tiga tahun berturut-turut, realisasi pendapatannya tidak mencapai target yang dianggarkan. Realisasi pendapatan pada pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur yang mencapai target selama tiga tahun berturut-turut hanya terdapat pada Kabupaten Manggarai Timur, sedangkan realisasi pendapatan yang mencapai target pada tahun tertentu atau yang mengalami fluktuasi adalah:

1. Kabupaten Belu : Realisasi pendapatan pada Kabupaten Belu pada tahun 2015 mencapai target yang dianggarkan, namun pada tahun sebelumnya (tahun 2014) realisasi pendapatan tidak mencapai target, juga pada tahun 2016 realisasi pendapatannya tidak mencapai target.
2. Kabupaten Ngada : Realisasi pendapatan pada Kabupaten Ngada pada tahun 2014 dan tahun 2015 mencapai target yang dianggarkan, tetapi pada tahun 2016 realisasi pendapatannya tidak mencapai target.
3. Kabupaten Manggarai Barat : Realisasi pendapatan pada Kabupaten Manggarai Barat pada tahun 2014 dan tahun 2015 tidak mencapai target, pada tahun 2016 realisasi pendapatannya mencapai target.



4. Kabupaten Sumba Tengah : Realisasi pendapatan pada Kabupaten Sumba Tengah pada tahun 2014 dan tahun 2015 mencapai target, namun pada tahun 2016 realisasi pendapatannya tidak mencapai target.
5. Kabupaten Malaka : Realisasi pendapatan pada Kabupaten Malaka pada tahun 2014 mencapai target, namun pada tahun 2015 dan tahun 2016 tidak mencapai target.

Kondisi ini menggambarkan bahwa Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki kinerja pendapatan yang kurang baik, karena tidak mampu memperoleh realisasi pendapatan yang melebihi jumlah yang dianggarkan dalam dua tahun terakhir. Pada prinsipnya pemerintah daerah dikatakan memiliki kinerja pendapatan yang baik apabila mampu memperoleh pendapatan yang melebihi jumlah yang dianggarkan. sebaliknya apabila realisasi pendapatan dibawah jumlah yang dianggarkan, maka hal itu dinilai kurang baik. Penilaian kinerja dilakukan agar dapat mengetahui sejauh mana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan dan melaksanakan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan. Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah.

Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan, tujuan tersebut paling tidak untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 6 ayat (2) menjelaskan evaluasi terhadap kemampuan pemerintah daerah adalah dengan penilaian menggunakan sistem pengukuran kinerja serta indikator-indikatornya yang meliputi masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik

oleh pribadi maupun organisasi (Hamzah, 2008). Hal lain yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menganalisa kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah melakukan analisa rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Analisis rasio keuangan dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi dalam setiap periodenya.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Analisis Kinerja Pendapatan Pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2014-2016”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka dalam hal ini penulis membuat perumusan masalah adalah “Bagaimana Kinerja Pendapatan pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2014-2016?”.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui Kinerja Pendapatan pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2014-2016.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yaitu :

1. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dalam bidang keuangan daerah serta meningkatkan kemampuan analisis tentang kinerja Pendapatan Pemerintah Daerah.
2. Bagi peneliti selanjutnya, sebagai bahan pembelajaran terutama bagi mahasiswa sebagai dasar pembandingan dalam rangka melakukan penelitian lebih lanjut pada bidang kajian ini.
3. Referensi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam mengelola Pendapatan Kabupaten dan Kota Se-provinsi Nusa Tenggara Timur yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efektif, efisien, transparan dan bertanggungjawab.