

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pembangunan negara adalah salah satu tujuan utama yang ingin dicapai oleh setiap pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Di Indonesia, pembangunan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah yang diberi kewenangan lebih besar melalui kebijakan desentralisasi. Kebijakan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang memberikan otonomi kepada daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan guna melayani masyarakat secara lebih baik. Pemerintah pusat memberikan kewenangan ini agar pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Kemandirian ini diharapkan mampu mendorong pembangunan di daerah, yang pada akhirnya memberikan kontribusi terhadap kemajuan pembangunan nasional secara keseluruhan khususnya dalam aspek keuangan (Rahayu et al., 2024). Karena itu, penting untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki cukup sumber daya untuk melaksanakan tanggung jawabnya.

Wewenang otonomi yang diberikan kepada daerah bukan merupakan kebebasan mutlak, pemerintah daerah tetap merupakan bagian dari sistem negara kesatuan yang tidak terpisahkan dari pemerintah pusat dan bertanggung jawab pada pemerintah pusat. Kondisi ini dijelaskan oleh Hariyanto (2020) yang menyatakan bahwa pemerintah pusat berwenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), akan tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Dalam aspek keuangan, pemerintah pusat tetap mendukung daerah melalui transfer dana untuk memastikan pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menyatakan Pembagian keuangan antara pusat dan daerah ini dirancang untuk memastikan pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efektif dan efisien serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan. Sejalan dengan Hutagalung (2016) yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pencarian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam

perkembangannya, ketentuan ini disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan tujuan untuk mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai melalui APBD, di sisi lain kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dibiayai melalui APBN (Sudibya, 2020).

Pemerintah daerah kini memiliki kewenangan untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah masing-masing. Dalam pengelolaan anggaran, pemerintah daerah berhak untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan kebutuhan dan prioritas pembangunan di wilayahnya (Herman, 2022). APBD ini digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan yang langsung berdampak pada masyarakat, seperti pembangunan infrastruktur, penyediaan fasilitas pendidikan, peningkatan layanan kesehatan, serta penyediaan sarana dan prasarana umum lainnya. Dalam APBD, salah satu sumber pendapatan utama yang dimiliki daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285, menjelaskan bahwa sumber pendapatan daerah salah satunya PAD diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Dengan adanya Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah dapat lebih mandiri dalam membiayai berbagai kegiatan yang mendukung kemajuan wilayahnya tanpa harus bergantung sepenuhnya pada transfer dana dari pemerintah pusat. Kemampuan suatu daerah dalam meningkatkan PAD menjadi indikator penting dalam menilai kinerja pengelolaan keuangan daerah, khususnya kinerja pengelolaan PAD. Salah satu parameter yang digunakan dalam pengukuran kinerja pengelolaan keuangan daerah adalah analisis rasio keuangan pemerintah daerah (Deswira, 2022). Analisis ini mencerminkan konsep pengelolaan organisasi pemerintahan yang menjamin adanya pertanggungjawaban publik oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada masyarakat luas (Gultom et al., 2020). Semakin besar PAD yang diperoleh, semakin mampu daerah tersebut membiayai pengeluaran untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat, sehingga mengurangi ketergantungan terhadap pusat dan memungkinkan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, yaitu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan mereka sendiri (Harto et al., 2022).

Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sebagai daerah otonom mengemban tujuan dari kebijakan otonomi daerah, yaitu untuk mengelola pemerintahan secara mandiri. Salah satu upaya dalam mencapai kemandirian ini adalah dengan memaksimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penelitian dari Hadia et al. (2024) menyatakan meskipun berbagai upaya telah dilakukan, kinerja keuangan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam beberapa tahun terakhir masih menunjukkan tantangan yang signifikan. Dengan

kata lain, kemampuan daerah dalam mengandalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pembiayaan belanja daerah masih relatif kecil. Tingkat kemandirian keuangan Provinsi NTT pada periode 2019-2023 juga tergolong rendah, yang mengindikasikan adanya peran dominan dari pemerintah pusat dalam struktur pendanaan daerah. Walaupun PAD Provinsi NTT telah memberikan kontribusi yang signifikan, akan tetapi perannya belum cukup kuat dalam menopang APBD secara keseluruhan. Pemerintah Provinsi NTT memungut PAD dari berbagai sumber, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Sumber-sumber PAD ini dikelola oleh instansi atau dinas yang memiliki kewenangan dalam masing-masing sektor (Purnomo Aji et al., 2018).

Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT, memiliki peran dalam mendukung sektor kesehatan sekaligus berperan dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di wilayah NTT melalui retribusi layanan laboratorium. Layanan yang disediakan oleh UPTD ini mencakup berbagai jenis pelayanan kesehatan yang diperlukan oleh masyarakat, dan setiap layanan tersebut dikenakan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam peraturan gubernur. Peningkatan retribusi secara otomatis akan mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik, dengan demikian UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT dapat meningkatkan kinerjanya dalam memberikan pelayanan kepada publik dan turut berperan dalam mendukung pertumbuhan PAD di wilayah NTT. Optimalisasi

pengelolaan layanan sangat diperlukan agar pendapatan yang dihasilkan dapat memenuhi target yang telah ditetapkan.

Target Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diberikan pada UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah menentukan target ini untuk memberikan acuan kepada UPTD dalam merencanakan dan mengelola layanan dengan tujuan mencapai angka PAD yang diinginkan. Dengan adanya target tersebut, UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT diharapkan dapat menyusun strategi dan kebijakan yang tepat untuk mengoptimalkan pengelolaan layanan, sehingga pendapatan yang diperoleh dapat sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Untuk memahami pencapaian target tersebut, berikut disajikan data target dan realisasi PAD UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT selama periode 2019-2023.

Tabel 1. 1
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah UPTD Laboratorium
Kesehatan Provinsi NTT
Periode 2019-2023

Tahun	Target	Realisasi PAD
2019	Rp 950.000.000	Rp 1.419.562.900
2020	Rp 2.000.000.000	Rp 2.522.708.550
2021	Rp 3.000.000.000	Rp 5.892.027.850
2022	Rp 3.500.000.000	Rp 1.317.233.050
2023	Rp 1.500.000.000	Rp 1.198.215.600

Sumber: UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT

Tabel 1.1 di atas memberikan gambaran pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) oleh UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT selama periode 2019-2023. Dalam lima tahun terakhir, terlihat bahwa realisasi PAD mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019 hingga 2021, realisasi PAD

berhasil melampaui target secara berturut-turut, bahkan pada tahun 2021 menjadi puncak pencapaian, dengan angka realisasi yang jauh lebih tinggi dari target yang ditetapkan. Namun, pada tahun 2022 terjadi penurunan signifikan, di mana realisasi PAD yang jauh lebih rendah dibandingkan capaian tahun sebelumnya. Penurunan realisasi ini berlanjut pada tahun 2023, meskipun target yang ditetapkan pada tahun tersebut mengalami penurunan dibandingkan tahun 2022, namun realisasi PAD tetap tidak mampu mencapai target yang telah ditetapkan.

Fluktuasi ini tidak hanya menunjukkan ketidakstabilan capaian pendapatan, tetapi juga berdampak pada pengurangan anggaran rutin untuk operasional kantor serta pembatalan atau pengurangan pelaksanaan program dan kegiatan karena keterbatasan anggaran, ketika target tidak tercapai seperti yang terjadi pada tahun 2022-2023. Dalam sektor kesehatan, konsekuensi dari penurunan realisasi PAD ini dapat menyebabkan berkurangnya jumlah layanan laboratorium yang disediakan kepada masyarakat.

Fluktuasi penerimaan retribusi daerah pada tingkat unit pelaksana teknis seperti ini mencerminkan permasalahan yang lebih luas terkait optimalisasi potensi daerah. Analisis pada level Unit Pelaksana Teknis daerah (UPTD) menjadi penting karena retribusi daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat menjadi penyangga dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, meskipun kontribusinya seringkali masih belum signifikan (Renggo, 2021). Melihat kondisi ini, diperlukan pengukuran kinerja pengelolaan PAD secara menyeluruh. Menurut Mahmudi (2019), alat untuk menganalisis kinerja

keuangan pemerintah daerah dalam hal mengelola keuangan daerahnya adalah dengan menerapkan rasio keuangan yang meliputi rasio efektifitas, rasio efisiensi dan rasio pertumbuhan. Perhitungan dari aspek efektivitas dilakukan untuk mengetahui sejauh mana realisasi mendekati atau melampaui target yang ditetapkan. Di sisi lain, rasio efisiensi membantu menilai bagaimana sumber daya dimanfaatkan dalam proses pemungutan PAD. Sementara itu, analisis pertumbuhan diperlukan untuk menelusuri tren peningkatan atau penurunan PAD dari waktu ke waktu, yang mencerminkan stabilitas kinerja keuangan.

Selain menunjukkan fluktuasi, data pada tabel 1.1 juga memperlihatkan bahwa target PAD cenderung meningkat dari tahun 2019 hingga 2022, namun menurun pada tahun 2023. Perubahan ini menimbulkan pertanyaan terhadap faktor yang mempengaruhi penetapan target PAD setiap tahunnya. Dalam hal ini, kesenjangan yang cukup besar antara target dan realisasi pada tahun 2022 menunjukkan adanya kemungkinan pengaruh dari faktor-faktor tertentu yang memengaruhi pencapaian pendapatan pada tahun tersebut. Dengan demikian, perlu diteliti lebih lanjut mengenai fluktuasi serta faktor yang mempengaruhi penetapan target dan pencapaian realisasi PAD di masing-masing tahun.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan analisis mendalam mengenai **“Analisis Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Studi Pada UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT”**

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kinerja pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT selama periode 2019–2023 yang diukur melalui rasio efektivitas, efisiensi, dan pertumbuhan PAD?
2. Apa saja faktor yang memengaruhi penetapan target dan pencapaian realisasi PAD pada UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT selama periode 2019–2023?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kinerja pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT selama periode 2019–2023 berdasarkan rasio efektivitas, efisiensi, dan pertumbuhan PAD.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi penetapan target dan pencapaian realisasi PAD pada UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT selama periode 2019–2023.

1.4.Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini yakni manfaat teoritis dan praktis yang diuraikan sebagai berikut :

1. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan untuk mempelajari lebih mendalam tentang penerapan rasio efektivitas,

efisiensi, dan pertumbuhan dalam menilai kinerja pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta memberikan pemahaman mengenai faktor-faktor yang memengaruhi penetapan target dan pencapaian realisasi PAD, khususnya di sektor kesehatan.

2. Bagi UPTD Laboratorium Kesehatan Provinsi NTT

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat mengenai tingkat efektivitas, efisiensi, dan pertumbuhan PAD selama periode 2019–2023, serta memberikan gambaran mengenai berbagai faktor yang memengaruhi penetapan target dan pencapaian realisasi PAD. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan acuan dalam merencanakan perbaikan guna meningkatkan kinerja pengelolaan PAD di masa mendatang, termasuk dalam menetapkan target yang realistis dan memperkuat upaya pencapaiannya.