

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dimana terdiri dari Ibu Kota Negara yang membawahi Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota. Dengan begitu luasnya wilayah Indonesia dan banyaknya jumlah penduduk Indonesia, menyebabkan banyaknya masalah yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia. Menurut Sutedi (2012: 120) pengukuran kinerja keuangan adalah untuk meningkatkan daya saing perekonomian nasional dan membantu menaikkan daya tahan kegiatan ekonomi yang bersifat global. Dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah Negara secara efektif dan efisien, maka diperlukan adanya pembagian wilayah kerja. Berdasarkan UUD 1945 pasal 18, bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan berdasarkan Undang-Undang, serta memandang hak-hak dan asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Ini berarti secara yuridis formal, penetapan sistem desentralisasi dalam pemberian otonom kepada daerah-daerah sudah memiliki dasar hukum yang kuat dan jelas.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas

desentralisasi dan asas tugas pembantuan. Kewenangan ini diberikan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta keragaman daerah dalam kerangka NKRI.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya alam yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah. Penilaian kinerja merupakan bagian dari penertiban terhadap aparatur pemerintah. Penilaian kinerja ditujukan untuk mengetahui tingkat efektifitas dan efisiensi suatu organisasi dalam mencapai tujuan. Sistem penilaian kinerja biasanya dilakukan dengan menciptakan suatu mekanisme penghargaan dan hukuman. Sistem pemberian penghargaan dan hukuman tersebut ditujukan sebagai alat yang dapat mendorong dalam pencapaian tugas untuk jadi lebih baik lagi. Kinerja perlu diukur untuk melihat dan menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan hanya kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien, efektif dan ekonomis. Efisien merupakan ukuran proses yang menghubungkan antara input dan output dalam operasional perusahaan. Efektivitas merupakan sebagai tingkat keberhasilan suatu perusahaan untuk mencapai tujuan.

Ekonomis berhubungan dengan sumber daya yang digunakan agar program yang dijalankan berjalan baik (Bayangkara; 2014: 14).

Dengan adanya pemekaran wilayah pemerintah mengharapkan supaya pelayanan untuk masyarakat bisa ditingkatkan agar pelayanan bisa dicapai secara aktual dan merata, memacu pemerataan hasil pembangunan sehingga bisa mendorong masyarakat agar ikut serta dalam menggapai tingkat kemakmuran masyarakat secara rata, serta memperkuat penjagaan keamanan wilayah yang merupakan bagian menyeluruh dari sistem pertahanan dan keamanan nasional. Uraian tersebut mencerminkan bahwa alasan utama yang menuntut daerah untuk dimekarkan secara umum berkaitan dengan alasan ekonomi dan pemerataan pembangunan.

Berkaitan dengan pemerataan pembangunan, tak dapat dipungkiri bahwa terdapat kesenjangan pembangunan, baik antar kelompok masyarakat maupun antar daerah yang relatif masih tinggi berusaha terus diturunkan. Berbagai program percepatan yang diharapkan menjadi katalis terhadap peningkatan kegiatan pembangunan nyatanya masih dirasa kurang dampaknya.

Salah satu akibat kesenjangan pembangunan adalah adanya daerah tertinggal di Indonesia. Dalam rangka melaksanakan pembangunan di daerah tertinggal diperlukan data-data yang akurat, terperinci, aktual, dan mudah diakses sehingga memudahkan bagi Kementerian PDT dan Kementerian/Lembaga lain yang terkait dalam melakukan afirmasi dan intervensi untuk percepatan pembangunan di daerah tertinggal.

Kabupaten/Kota daerah tertinggal itu menyebar di seluruh Indonesia. Dalam pengkategorian sebuah daerah tertinggal terdapat beberapa faktor yang mempengaruhinya yakni faktor geografis, sumber daya alam, sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta daerah terisolasi, rawan konflik dan rawan bencana. Pada umumnya pada aspek sumber daya manusia, masyarakat di daerah tertinggal mempunyai tingkat pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan yang relatif rendah serta kelembagaan adat yang belum berkembang.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2020 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun Anggaran 2020-2024 ditandakan bahwa daerah tertinggal diartikan sebagai daerah Kabupaten yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah tertinggal berdasarkan kriteria : perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas, dan karakteristik daerah.

Propinsi Nusa Tenggara Timur sebagai salah satu dari 34 Propinsi di Indonesia juga memiliki beberapa Kabupaten yang masuk sebagai daerah tertinggal. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun Anggaran 2015-2019 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2020 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun Anggaran 2020-2024, diketahui bahwa untuk Propinsi Nusa Tenggara Timur, pada Tahun Anggaran 2015-

2019 terdapat 18 daerah tertinggal, sedangkan pada Tahun Anggaran 2020-2024 menjadi 13 daerah tertinggal. Rincian Kabupaten tersebut adalah sebagaimana dalam Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1

Daerah Tertinggal di Propinsi Nusa Tenggara Timur 2015-2019

No	Nama Kabupaten/Kota	Tahun 2015-2019	Tahun 2020-2024
1	Sumba Barat	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
2	Sumba Timur	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
3	Kupang	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
4	Timor Tengah Selatan	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
5	Timor Tengah Utara	Daerah Tertinggal	Daerah Berkembang
6	Belu	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
7	Alor	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
8	Lembata	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
9	Ende	Daerah Tertinggal	Daerah Berkembang
10	Manggarai	Daerah Tertinggal	Daerah Berkembang
11	Rote Ndao	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
12	Manggarai Barat	Daerah Tertinggal	Daerah Berkembang
13	Sumba Tengah	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
14	Sumba Barat Daya	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
15	Nagekeo	Daerah Tertinggal	Daerah Berkembang
16	Manggarai Timur	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
17	Sabu Raijua	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
18	Malaka	Daerah Tertinggal	Daerah Tertinggal
19	Sikka	Daerah Berkembang	Daerah Berkembang
20	Ngada	Daerah Berkembang	Daerah Berkembang
21	Kota Kupang	Daerah Berkembang	Daerah Berkembang
22	Flores Timur	Daerah Berkembang	Daerah Berkembang

Sumber: Perpres Nomor 131 Tahun 2015 dan Perpres Nomor 63 Tahun 2020

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa pada Tahun Anggaran 2015-2019 terdapat 18 Kabupaten yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal serta 3 Kabupaten dan 1 Kota sebagai daerah berkembang. Tahun Anggaran

2020-2024, terdapat jumlah daerah tertinggal turun menjadi 13 Kabupaten dan daerah berkembang bertambah menjadi 8 Kabupaten dan 1 Kota.

Wilayah tertinggal pada umumnya dicirikan dengan letak geografisnya yang relatif terpencil, kurangnya kemampuan mengelola sumber daya alam, atau rawan bencana alam. Wilayah tertinggal merupakan suatu wilayah dalam suatu Negara. Wilayah tertinggal berada di wilayah pedesaan yang mempunyai masalah khusus atau keterbatasan tertentu seperti keterbatasan sumber daya alam, keterbatasan sarana dan prasarana, sumber daya alam, keterbatasan aksesibilitas ke pusat-pusat pemukiman lainnya ([www. Bapenas.go.id](http://www.Bapenas.go.id)).

Daerah tertinggal adalah daerah Kabupaten yang relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional, dan penduduknya masih relatif tertinggal. Pembangunan daerah tertinggal merupakan upaya terencana untuk mengubah suatu daerah yang dihuni oleh komunitas dengan berbagai permasalahan sosial ekonomi dan keterbatasan fisik, menjadi daerah yang maju dengan komunitas yang kualitas hidupnya sama atau tidak jauh tertinggal dibandingkan dengan masyarakat Indonesia lainnya.

Salah satu kriteria penetapan daerah tertinggal adalah dari aspek keuangan daerah yaitu diukur dari kemampuan keuangan daerah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam ketentuan umumnya menyatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam

rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut. Selanjutnya, kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan (Sularso dan Restianto: 2011). Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Pengukuran kinerja keuangan sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien, efektif, dan ekonomis. Menurut Mardiasmo (2004: 182) efisien berarti penggunaan dana masyarakat tersebut menghasilkan output yang maksimal, efektif berarti penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan untuk kepentingan publik, dan ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada tingkat harga yang paling murah.

Dalam hal kinerja keuangan, berdasarkan opini BPK Tahun 2019 (sumber: opini BPK atas LKPD Kabupaten/Kota di Propinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2019), diperoleh data bahwa dari total 13 daerah tertinggal, hanya 2 Kabupaten yang memperoleh opini Wajar Tanpa

Pengecualian (WTP) dari BPK, yaitu Kabupaten Timor Tengah Selatan dan Kabupaten Sumba Timur. Sedangkan 11 Kabupaten lainnya memperoleh Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

Permasalahan kinerja keuangan yang terjadi pada Kabupaten tertinggal di Propinsi Nusa Tenggara Timur antara lain (Berdasarkan Opini BPK RI): belum melakukan pengelolaan dan penatausahaan aset secara tertib; terdapat permasalahan pada pengelolaan dana BOS, investasi permanen dan aset tetap pada LKPD, laporan keuangan belum lengkap dan akuntabel; belum ada kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern; Kas di bendahara BOS tidak seluruhnya berupa uang tunai dan saldo, tapi juga akumulasi penyusutan gedung dan bangunan serta akumulasi penyusutan aset tetap, jalan irigasi dan jaringan belum mengakomodir perhitungan penyusutan sebagai dampak pengembangan aset tetap yang tidak dikapitalisasikan ke aset tetap induknya; terdapat kelemahan Pengendalian Intern yang signifikan atas proses penatausahaan dan penyajian aset tetap.

Daerah yang memperoleh WTP dalam kinerja keuangannya menunjukkan adanya pengelolaan keuangan yang baik, karena opini WTP sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan tata kelola yang baik. Laporan keuangan telah disusun sesuai standar akuntansi, artinya ada kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah, efektivitas penilaian internal,

kecukupan pengungkapan informasi, dan kepatuhan pada peraturan perundang-undangan.

Hasil opini BPK tersebut menunjukkan terdapat permasalahan atau fenomena pada kinerja keuangan daerah, terutama pada daerah tertinggal dan daerah berkembang. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) Laporan Keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap Pemerintah Daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah.

Untuk mencapai kinerja keuangan yang optimal dan menjadikan suatu daerah tidak lagi sebagai daerah tertinggal, adalah dengan mengembangkan dan meningkatkan kemampuan daerah di bidang keuangan daerah, karena keuangan daerah menjadi sesuatu aspek yang penting. Untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah dibutuhkan dana atau biaya yang cukup besar sehingga Kepala Daerah diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini sekaligus berarti pemerintah daerah harus berupaya menggali dan mengelola PAD guna membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah

daerah. (Mardiasmo; 1999: 64) menyatakan bahwa perubahan pola pengawasan yang mendasar adalah dengan diberinya keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri maka diperlukan peningkatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Penelitian mengenai analisis kemampuan keuangan daerah telah dilakukan sebelumnya oleh beberapa peneliti. Hasil penelitian menunjukkan ada persamaan dan juga perbedaan. Sari (2021) judul penelitian Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pada Daerah Tertinggal di Provinsi Sulawesi Tengah memperoleh hasil yang menunjukkan bahwa terdapat 6 (enam) Kabupaten yang masuk dalam klasifikasi kemampuan keuangan daerah tinggi, 3 (tiga) Kabupaten masuk kedalam klasifikasi sedang. Selanjutnya Putri (2017) dengan judul penelitian Analisis Kinerja Keuangan Daerah Tertinggal di Provinsi Sumatera Selatan hasilnya menunjukkan bahwa Kabupaten yang tidak lagi menjadi daerah tertinggal pada Provinsi Sumatera Selatan, memiliki kinerja keuangan yang baik (WTP) dan Rasio efektivitas serta efisiensinya berada pada predikat baik. Sedangkan daerah tertinggal pada Provinsi Sumatera Selatan masih lemah pada rasio kemandirian, rasio efektif dan rasio efisien.

Kedua penelitian ini menunjukkan adanya perbedaan yaitu daerah tertinggal di Provinsi Sulawesi Tengah kemampuan keuangan daerahnya pada klasifikasi tinggi dan sedang. Sedangkan daerah tertinggal di Provinsi Sumatera Selatan, kemampuan keuangan daerahnya pada klasifikasi

lemah. Hal ini akan menjadi acuan untuk mengetahui perbandingan kemampuan keuangan daerah pada daerah tertinggal di Propinsi Nusa Tenggara Timur.

Berdasarkan teori dan permasalahan yang telah dijelaskan pada latar belakang penulisan ini, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan tujuan kemampuan keuangan daerah pada daerah tertinggal dan daerah berkembang di Propinsi Nusa Tenggara Timur.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bagaimana kemampuan keuangan daerah pada daerah tertinggal dan daerah berkembang di Propinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian adalah untuk mengetahui :

Kemampuan keuangan daerah pada daerah tertinggal dan daerah berkembang di Propinsi Nusa Tenggara Timur

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yaitu :

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis terhadap ilmu pengetahuan khususnya yang berkenaan dengan kemampuan keuangan daerah pada daerah tertinggal.

2. Manfaat Praktis. Penelitian ini sebagai sumbangan pemikiran yang positif terhadap Pemerintah daerah tertinggal di Propinsi Nusa Tenggara Timur khususnya berkaitan dengan kemampuan keuangan daerah.
3. Manfaat Akademis. Penelitian ini Dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang ada keterkaitan dengan objek penelitian.