

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah daerah merupakan lembaga yang memiliki tugas untuk mengatur roda pemerintahan di daerah, pembangunan daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat luas. Suatu daerah dapat maju dan berkembang apabila mampu menciptakan roda pemerintahan yang transparan, akuntabilitasnya tinggi, dan penerapan *value for money* yang benar. Sebagai organisasi yang tidak berorientasi pada keuntungan, pemerintah daerah memiliki tujuan utama yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa pendidikan, pelayanan kesehatan, infrastruktur, dan penyediaan barang kebutuhan publik lainnya.

Untuk mencapai suatu wilayah dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan strategis, kebijakan ekonomi pembangunan harus fokus pada sektor-sektor strategis dan potensial pada wilayah tersebut baik sektor riil, finansial, maupun infrastruktur agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, monitoring dan evaluasi terhadap hasil-hasil pembangunan juga sangat penting dilakukan secara berkala melalui sajian data statistik yang berkualitas. Peran pemerintah daerah mengelola keuangan sangat menentukan keberhasilan peningkatan pertumbuhan ekonomi disuatu daerah.

Sehubungan dengan banyaknya perubahan di bidang ekonomi, sosial dan politik dalam era reformasi, berdampak pada percepatan perubahan perilaku masyarakat terutama yang berkaitan dengan tuntutan masyarakat akan adanya

transparansi pelaksanaan kebijakan pemerintah, demokratisasi dalam pengambilan keputusan, pemberian pelayanan oleh pemerintah yang berorientasi pada kepuasan masyarakat dan penerapan hukum secara konsekuen. Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya maka dikeluarkan Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan pertimbangan bahwa pemerintah daerah lebih mengetahui potensi dan kebutuhannya. Tujuan dari kedua Undang-Undang mengenai otonomi daerah ini adalah memacu pemerataan pembangunan, meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan kepada masyarakat serta menggalakkan peran aktif masyarakat. Aparat pemerintah dituntut untuk mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan secara baik serta mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan di segala bidang dalam meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Untuk menyelenggarakan roda pemerintahan yang kuat dalam membangun suatu daerah, diperlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber pendapatan asli daerah. Menurut UU Nomor 32 tahun 2004, sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Oleh karena itu diperlukan usaha untuk meningkatkan PAD yang merupakan sumber keuangan yang utama bagi daerah, baik dengan meningkatkan sumber PAD yang sudah ada, maupun

dengan penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat. Peningkatan PAD sangat menentukan sekali dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena semakin tinggi PAD suatu daerah, maka daerah tersebut akan semakin mandiri dan mampu melaksanakan pembangunan di daerah serta membiayai kebutuhan daerahnya.

Kabupaten Timor Tengah Utara dan kabupaten Timor Tengah Selatan merupakan daerah otonomi yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus keuangan daerahnya sendiri. Oleh karena itu, sumber pendapatan yang berasal dari daerah perlu dikelola secara baik. Pemerintah daerah harus bekerja keras dalam upaya pemanfaatan potensi asli daerah secara maksimal. Kabupaten TTS digunakan sebagai pembandingan dengan kabupaten TTU untuk melihat bagaimana perbandingan kinerja antara kedua kabupaten tersebut dilihat dari sisi pendapatan dan belanja. Berikut ini disajikan data Penerimaan Pendapatan Asli Daerah kabupaten TTU dan kabupaten TTS tahun Anggaran 2013-2016.

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Penerimaan PAD Kab TTU dan TTS Tahun Anggaran 2013-2016 (Dalam Milyaran Rupiah)**

<b>Kabupaten</b>	<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>
Kab. TTU	2013	19,669,659,463.47	17,987,044,095.61	91,45
	2014	39,328,958,956.71	32,029,110,641.22	81,44
	2015	38,552,198,968.50	36,890,210,124.82	95,69
	2016	55,402,708,733.55	46,352,589,502.28	83,66
Kab. TTS	2013	42,388,804,872.00	36,327,694,944.50	85,70
	2014	48,452,456,683.00	61,898,590,785.10	127,75
	2015	65,016,162,478.00	76,086,059,848.74	117,02
	2016	77,610,757,999.50	71,504,166,283.09	92,13

*Sumber: BKA Kab. TTU dan BPKAD Kab. TTS*

Dari tabel di atas dapat kita lihat perbandingan Pendapatan Asli Daerah antara kabupaten TTU dan Kabupaten TTS. Pendapatan asli daerah kabupaten TTU selalu meningkat setiap tahun. Namun peningkatan tersebut tidak sesuai dengan target yang ingin dicapai. Realisasi selalu dibawah target yang ditetapkan. Tahun 2013, target PAD sebesar Rp19.669.659.463,47, sedangkan realisasinya sebesar Rp17.987.044.095,61. Tahun 2014, target PAD sebesar Rp39.328.958.956,71, sedangkan realisasinya sebesar Rp32.029.110.641,22. Tahun 2015 target PAD sebesar Rp38.552.198.968,50, sedangkan realisasinya sebesar Rp36.890.210.124,82. Dan tahun 2016 target PAD sebesar Rp55.402.708.733,55 sedangkan realisasinya sebesar Rp46.352.589.502,28. Relatif kecilnya realisasi PAD kabupaten TTU disebabkan oleh kemampuan untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah masih rendah dibandingkan dengan potensi yang ada.

Sedangkan pada kabupaten TTS, realisasi PAD dari tahun 2013-2015 selalu meningkat, namun pada tahun 2016 realisasinya menurun. Tahun 2014 dan 2015 realisasi PAD melebihi target yang ditetapkan. Hal ini menunjukkan terjadinya peningkatan pengelolaan PAD pada tahun tersebut. Pada tahun 2013 dan 2016, realisasi PAD tidak sesuai dengan target yang ingin dicapai. Pada tahun 2013, target PAD sebesar Rp42.388.804.872,00 dan realisasinya sebesar Rp36.327.694.944,50. Tahun 2014 target PAD sebesar Rp48.452.456.683,00 dan realisasinya sebesar Rp61.898.590.785,10. Tahun 2015 realisasi PAD sebesar Rp65.016.162.478,00 dan realisasinya sebesar Rp76.086.059.848,74. Tahun 2016, realisasi PAD sebesar

Rp77.610.757.999,00 dan realisasinya sebesar Rp71.504.166.283,09. Persentase realisasi PAD kabupaten TTU dan kabupaten TTS mengalami fluktuasi dari tahun 2013-2016.

Pendapatan daerah merupakan sumber untuk membiayai belanja daerah, baik belanja langsung maupun tidak langsung. Dalam pengalokasiannya, belanja langsung harus mendapatkan porsi paling besar daripada belanja tidak langsung, karena belanja langsung merupakan pengeluaran biaya untuk pembangunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan masyarakat yang berkaitan dengan kepentingan publik. Melalui kewenangan otonomi yang diberikan kepada pemerintah kabupaten Timor Tengah Utara dan Timor Tengah Selatan, maka sudah menjadi tanggungjawab daerah untuk membelanjakan anggaran yang ada agar dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk pembangunan daerah. Berikut ini tabel realisasi belanja langsung dan tidak langsung kabupaten TTU dan TTS tahun anggaran 2013-2016.

**Tabel 1.2**  
**Realisasi Belanja Langsung dan Tidak Langsung Kabupaten TTU dan TTS Tahun Anggaran 2013-2016 (Dalam Milyaran Rupiah)**

Kabupaten	Thn	Belanja Tidak Langsung	%	Belanja Langsung	%
Kab. TTU	2013	368,337,929,803.00	67,40	178,097,930,355.22	32,59
	2014	418,355,432,930.00	64,98	225,436,230,874.00	35,01
	2015	486,893,448,999.00	61,36	306,507,633,634.84	38,63
	2016	577,751,167,070.87	62,63	344.729.147.436.00	37,36
Kab. TTS	2013	487,506,478,092.00	59,04	338,159,412,359.00	40,95
	2014	532,422,890,593.00	64,41	294,161,533,560.00	35,58
	2015	704,185,805,057.00	66,05	361,793,366,220.00	33,94
	2016	836,024,785,354.00	66,35	423,854,770,441.00	33,64

Sumber: BKA Kab TTU dan BPKAD Kab. TTS

Dari tabel diatas dapat kita lihat bahwa dari tahun ke tahun pengalokasian belanja langsung dan tidak langsung pada kedua kabupaten tersebut selalu mengalami peningkatan. Ini berarti bahwa kebutuhan pemerintah daerah setiap tahun selalu meningkat. Belanja tidak langsung selalu mendapat anggaran yang lebih besar dari pada belanja langsung. Di kabupaten TTU, pada tahun 2013, persentase total belanja tidak langsung sebesar 67,40% dan belanja langsung sebesar 32,59%. Pada tahun 2014, persentase total belanja tidak langsung sebesar 64,98% dan belanja langsung sebesar 35,01%. Pada tahun 2015, persentase total belanja tidak langsung sebesar 61,36% dan belanja langsung sebesar 38,63%. Pada tahun 2016, persentase total belanja tidak langsung sebesar 62,63, dan belanja langsung sebesar 37,36%.

Sedangkan di kabupaten TTS, pada tahun 2013, persentase total belanja tidak langsung sebesar 59,04%, dan belanja langsung sebesar 40,95%. Pada tahun 2014 persentase total belanja tidak langsung sebesar 64,41%, dan belanja langsung sebesar 35,58%. Pada tahun 2015 persentase total belanja tidak langsung sebesar 66,05%, dan belanja langsung sebesar 33,94%, dan pada tahun 2016 persentase total belanja tidak langsung sebesar 66,35% dan belanja langsung sebesar 33,64 %.

Sesuai dengan Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD Belanja daerah di susun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari yang direncanakan dan diupayakan agar Belanja Langsung mendapat porsi alokasi yang lebih besar dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Modal mendapat porsi alokasi yang

lebih besar dari Belanja Pegawai atau Belanja Barang dan Jasa. Menurut pengamat Ekonomi dari Universitas Sumatera Utara, Wahyu Ario Pratomo mengatakan bahwa porsi yang ideal adalah 60% digunakan untuk belanja langsung, dan 40% untuk belanja tidak langsung. Jika dibandingkan antara teori dengan kenyataan yang terjadi di Tahun 2013 sampai dengan tahun 2016 pada kabupaten Timor Tengah Utara dan Timor Tengah Selatan, komposisi pengalokasian belanja daerah terhadap belanja langsung dan tidak langsung yang terjadi tidak memenuhi syarat komposisi ideal karena belanja langsung selalu lebih besar dari belanja tidak langsung dan hal ini akan berdampak pada kualitas pelayanan publik dan pembangunan di Kabupaten Timor Tengah Utara dan Timor Tengah Selatan.

Di sisi lain, fenomena paling mencolok dari adanya penerapan otonomi daerah adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan bahwa pemerintah daerah kehilangan keleluasan untuk bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting, dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap pemerintah daerah. Pembangunan di daerah terutama fisik memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antar daerah terhadap pusat sebagai akibat dari pembangunan juga semakin besar yang terlihat dari relatif rendahnya pendapatan asli daerah dan didominasi oleh transfer dari pusat. Ini berarti bahwa pemerintah daerah masih mempunyai ketergantungan yang tinggi pada pemerintah pusat serta belum

mampu memanfaatkan potensi asli daerah yang ada secara optimal untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Keberhasilan otonomi juga tidak terlepas dari kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab. Pengelolaan keuangan daerah tersebut dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) yang ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah (PP No.58 tahun 2005, pasal 4).Kemampuan keuangan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan sangat penting, karena pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan keuangan dalam era otonomi daerah sering di ukur dengan menggunakan kinerja keuangan daerah.

Kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD, Halim (2012:212).

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. Efisien berarti penggunaan dana masyarakat tersebut menghasilkan output yang maksimal, efektif berarti penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan yang telah ditetapkan untuk kepentingan publik, dan ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada tingkat harga yang paling murah (Mardiasmo, 2009:182).

Salah satu cara untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan adalah dengan melakukan analisis rasio terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Penilaian kinerja pemerintah berdasarkan berbagai rasio keuangan, diantaranya Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi fiskal, Rasio Efektifitas dan Efisiensi, Rasio Keserasian Belanja, dan Analisis Pertumbuhan (Halim, 2012:230). Analisis rasio keuangan ini diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai pengambil andil terbanyak dalam upaya perkembangan suatu daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Timor Tengah Selatan dengan mengambil judul **“Analisis Perbandingan Kinerja**

## **Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Timor Tengah Selatan”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Timor Tengah Selatan Tahun Anggaran 2013-2016 yang Diukur dengan Menggunakan Rasio Keuangan”.

### **1.3 Tujuan penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui perbandingan kinerja keuangan antara Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Timor Tengah Selatan tahun anggaran 2013-2016 yang diukur dengan menggunakan rasio keuangan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dalam bidang keuangan daerah serta meningkatkan kemampuan analisis tentang kinerja keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
2. Bagi Pemerintah Kabupaten TTU dan TTS, dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam menentukan kebijakan pengelolaan dalam anggaran pendapatan dan belanja dan pengambilan keputusan.
3. Bagi peneliti selanjutnya, dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.