

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Saat ini perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat dengan adanya peraturan baru dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Kontribusi sektor publik sangat besar dalam membantu pembangunan nasional dan stabilitas publik. Oleh karena itu perbaikan kinerja sektor publik terus dilakukan agar dapat terciptanya *good publik* dan *corporate governance*.

Salah satu tolok ukur keberhasilan suatu daerah ialah bagaimana menciptakan tata kelola yang baik dalam lingkungan pemerintahannya. Dalam hal pengelolaan keuangan publik, masyarakat menuntut adanya akuntabilitas dan transparansi. Dengan transparansi, publik akan memperoleh informasi yang aktual dan faktual, sehingga mereka dapat dengan baik menggunakan informasi tersebut untuk membandingkan kinerja keuangan yang dicapai dengan direncanakan (realisasi versus anggaran), menilai ada tidaknya unsur korupsi dan manipulasi dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran, menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait, mengetahui hak dan kewajiban masing-masing pihak, yaitu antara pemerintah dengan masyarakat dan dengan pihak lain yang terkait (Mahmudi, 2005) dalam Website Blok Pendidikan (2015).

Pemerintah baik pusat maupun daerah dituntut untuk lebih terbuka dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan

sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Hal ini dilakukan oleh masyarakat baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, secara langsung maupun tidak langsung melalui para penyambung lidah rakyat yaitu DPR dan DPRD. Dengan adanya otonomi daerah kepada pemerintah daerah dalam menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi masing-masing daerah, mempertegas semakin diperlukannya pengelolaan keuangan daerah yang baik dan benar.

Salah satu indikator untuk melihat seberapa baik dan benarnya pengelolaan keuangan adalah dengan melakukan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja merupakan gambaran dari pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, atau kebijakan untuk mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Mardiasmo (2002:121) menyatakan bahwa, sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer sektor publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja ini dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi.

Kinerja sektor publik bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat *output* yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat tidak berwujud, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran-ukuran kerja non-finansial.

Dalam kaitannya dengan kinerja sektor publik selama ini, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam laporannya menyatakan bahwa kinerja aparatur pemerintah daerah di Indonesia selama tahun 2016 masih dalam kategori C atau masih rendah. Sementara berdasarkan hasil evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), rata-rata nilai kinerja pemerintah kabupaten dan kota se-Indonesia pada tahun 2016 secara kuantitatif hanya sebesar 49,87. Rendahnya tingkat kinerja akuntabilitas pemerintah daerah disebabkan oleh empat masalah utama, yakni sasaran yang ditetapkan tidak berorientasi pada hasil, ukuran keberhasilan tidak jelas dan teratur, kegiatan yang ditetapkan tidak berkaitan dengan masalah, serta perincian kegiatan tidak sesuai dengan tujuan kegiatan. Empat masalah tersebut membuat penggunaan anggaran di instansi pemerintah daerah tidak efisien. Melihat fenomena ini, MenPAN RB mendorong pemerintah daerah kabupaten dan kota yang masuk kategori kurang memuaskan tersebut untuk segera meniru pemerintah daerah lain yang penerapan AKIP-nya lebih baik. Salah satu pemerintah yang mencapai nilai A adalah pemerintah Banyuwangi di Jawa Timur (Beritagar.id, oleh Rochmi, 01 Februari 2017).

Dari fenomena di atas terlihat bahwa kinerja pemerintah daerah di Indonesia masih kurang memuaskan dan perlu adanya pembenahan dalam peningkatan kinerja setiap pemerintah daerah di Indonesia. Masalah kinerja yang kurang baik ini juga masih terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur khususnya Kabupaten/Kota se-daratan Timor.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Tanggungjawab Negara, Negara sebagai prinsipal menunjuk BPK untuk memeriksa laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah, sehingga Negara dalam hal ini masyarakat sebagai prinsipal memperoleh keyakinan atas laporan yang disusun sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini adanya keterkaitan langsung antara hasil pemeriksaan BPK yaitu opini pemeriksaan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah karena hal tersebut merupakan hal yang sangat penting untuk masyarakat sebagai alat ukur penilaian kinerja pengelolaan keuangan daerah. Semakin baik opini audit atas LKPD maka akan meningkatkan legitimasi masyarakat terhadap Pemerintah Daerah, karena masyarakat akan lebih percaya atas kreadibilitas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yang mana atas kepercayaan yang semakin meningkat dapat mendorong masyarakat untuk lebih proaktif dalam berkontribusi terhadap pembangunan daerah melalui pembayaran PAD, khususnya pajak dan retribusi daerah. Hal ini menyebabkan kinerja pemerintah daerah semakin meningkat.

Berdasarkan Siraran Pers Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2015 dan 2017, lima Kabupaten/Kota se-daratan Timor pada TA 2017 mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian oleh BPK dan pada TA 2015 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang mendapatkan opini Tidak Memberikan Pendapat oleh

BPK. Pengecualian yang paling banyak ditemukan berkaitan dengan masalah kelemahan pengendalian internal asset tetap yang signifikan atas proses penatausahaan dan penyajian asset tetap, masalah pada investasi permanen khususnya penyertaan modal yang belum didukung dengan laporan keuangan audited, serta masalah pada Pendapatan dan Belanja Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) belum disajikan dan diungkapkan secara memadai dalam laporan keuangan. Sedangkan pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang TA 2015 mendapatkan opini Tidak Memberikan Pendapat oleh BPK hal ini disebabkan oleh karena adanya persoalan asset tetap Kabupaten Kupang yang belum bersertifikat, masalah selisih nilai ekuitas antara yang tersaji di neraca dengan Laporan Perubahan Ekuitas, serta masalah persediaan pada salah satu SKPD yang belum pernah dilakukan stock opname secara periodik.

Sedangkan berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan kinerja oleh BPK pada pemerintah daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagaimana termuat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II BPK Tahun 2017, ditemukan adanya masalah kinerja yang menonjol yang terjadi di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur khususnya di daratan Timor. Masalah tersebut di antaranya, terkait dengan kinerja yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan guru dan tenaga kependidikan yang profesional Tahun anggaran 2015, 2016, dan 2017 (semester II) pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Pemerintah Kabupaten Kupang. Hasil pemeriksaan menemukan bahwa Pemerintah Provinsi NTT dan Pemerintah Kabupaten Kupang meskipun telah

berupaya mengalokasikan anggaran untuk tunjangan profesi guru (TPG), tunjangan tamsil dan tunjangan khusus Guru, namun pemda masih belum sepenuhnya dapat meningkatkan kesejahteraan guru dan tenaga pendidikan. Masalah ini tidak terlepas dari terbatasnya alokasi dana pemerintah pusat secara memadai. Hal ini berdampak pada risiko menurunnya motivasi kerja guru dan tenaga pendidik sehingga dapat mempengaruhi kualitas pendidikan. Hal tersebut disebabkan pemda karena belum mengalokasikan ke dalam APBD.

Dari beberapa fenomena di atas terlihat bahwa masih terdapat pencapaian kinerja yang kurang maksimal di sektor publik, baik secara nasional maupun secara khusus kinerja di Kabupaten/Kota se-daratan Timor. Sementara berdasarkan hasil pemeriksaan BPK Semester II 2017, permasalahan yang paling banyak ditemukan berkaitan dengan kinerja pemda se-Indonesia maupun di Kabupaten/Kota se-daratan Timor adalah adanya permasalahan ketidakefektifan, permasalahan ketidakefisienan, dan permasalahan kerugian keuangan negara atau daerah. Permasalahan ini selanjutnya berpotensi menyebabkan ketidakefisienn pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Untuk mengukur atau menilai baik buruknya sebuah pengelolaan keuangan daerah, maka pemerintah diwajibkan oleh undang-undang untuk membuat laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah kepada masyarakat secara langsung melalui parlemen. Adapun media pertanggungjawaban belanja pemerintah kepada publik yang umum

digunakan pemerintah adalah melalui LKPD, khususnya Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Dengan kata lain mekanisme ini merupakan suatu bentuk akuntabilitas pengelolaan sumber daya daerah oleh pemerintah kepada masyarakat. Hal ini merupakan bentuk transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sebagai pengelolaan keuangan daerah kepada publik sehubungan dengan berbagai keputusan ekonomi, sosial dan politik, serta informasi lain yang telah dilakukan pemerintah daerah.

Transparansi dan akuntabilitas bukan hanya terkait dengan kemampuan pemerintah dalam mengelolah keuangan daerah secara transparan dan bagaimana membelanjakan uang publik, akan tetapi lebih pada kemampuan pemerintah dalam membelanjakan uang publik tersebut secara efisien dan efektif dan ekonomis (Mardiasmo, 2002:121). Parameter ekonomi umumnya dikaitkan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Sementara efisiensi diartikan sebagai bagaimana penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan *output* yang maksimal (berdaya guna), sedangkan efektivitas berkaitan dengan penggunaan anggaran/pengelolaan organisasi pemerintahan dapat mencapai target yang diinginkan untuk kepentingan publik.

Dalam kaitanya dengan penelitian ini, penulis membatasi objek penelitian pada laporan keuangan daerah 5 kota/kabupaten yang ada di pulau Timor, yaitu Kota Kupang, Kabupaten Kupang, Kabupaten Timor Tengan Selatan, Kabupaten Timor Tengan Utara dan Kabupaten Belu. Laporan

keuangan daerah yang digunakan adalah laporan keuangan daerah masing-masing kabupaten dalam rentang tahun anggaran 2013-2017. Hal ini pun sekaligus menjadi alasan tidak masuknya kabupaten Malaka sebagai salah satu objek dalam penelitian ini karena pemerintahan kabupaten Malaka baru resmi memiliki APBD sendiri pada Tahun Anggaran 2014.

**Tabel 1.1**  
**Rincian Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota Se-daratan**  
**Timor Tahun 2017**

No	Kabupaten/Kota	PAD	Dana Perimbangan	Belanja Tidak Langsung	Belanja Langsung
1.	Kota Kupang	201.909.910.887,57	825.397.062.315	477.906.844.699	623.810.804.915
2.	Kabupaten Kupang	47.068.405.244,99	866.576.098.191	653.728.484.992	491.694.712.418
3.	Kabupaten TTS	62.868.314.688,94	961.093.109.725	829.353.423.111	464.780.202.567,21
4.	Kabupaten TTU	78.447.073.563,20	788.445.539.509	572.720.049.548	369.354.165.773,80
5.	Kabupaten Belu	75.771.272.635,34	779.230.428.259	429.568.482.147	485.781.101.498,39

Berdasarkan tabel diatas, terdapat perbedaan jumlah pendapatan asli daerah (PAD) masing-masing kabupaten, yang diikuti juga dengan perbedaan dalam penyerapan anggaran untuk penyelenggaraan pemerintah daerah. Perbedaan tersebut dapat menunjukkan efektifitas dan kinerja pemerintah dalam hal penyerapan anggaran dan belanja daerah yang berbeda. Sehingga apabila dibandingkan dan dianalisis, maka dapat ditemukan daerah mana dan tahun berapa yang memiliki kinerja yang positif atau negatif, dalam hal pengelolaan keuangan daerah sehingga apabila terjadi penurunan atau dalam mengelola keuangannya masih negative, maka suatu pemerintahan baik pusat maupun daerah dapat membentuk kebijakan yang baru untuk memperbaikinya.

Oleh karena itu berdasarkan penjelasan dalam latar belakang di atas, serta banyaknya fenomena terkait dengan berbagai permasalahan kinerja keuangan di sektor publik, maka saya tertarik untuk melakukan kajian empirik mengenai kinerja keuangan sektor publik dalam kaitannya dengan kemanfaatan pelayanan sektor publik bagi pemenuhan layanan yang berkualitas bagi masyarakat se-daratan Timor dengan judul **“Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-daratan Timor Provinsi Nusa Tenggara Timur.”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis uraikan di atas maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-daratan Timor?
2. Bagaimana tren Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-daratan Timor selama periode penelitian Tahun 2013-2017?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang penulis uraikan di atas maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-daratan Timor.
2. Untuk mengetahui tren Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-daratan Timor selama periode penelitian Tahun 2013-2017.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu :

1. Bagi Peneliti, untuk menambah pengetahuan dan wawasan peneliti tentang analisis kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten/Kota Se-daratan Timor.
2. Bagi pemerintah penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota se-daratan Timor, agar kedepannya perekonomiannya dapat lebih maju dan sejahtera.
3. Bagi peneliti selanjutnya yang tertarik untuk meneliti kinerja keuangan pemerintah daerah.