

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak terlepas dari prinsip otonomi daerah. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pelaksanaan otonomi daerah, maka terjadi perubahan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan daerah (Indonesia, 1999). Era reformasi telah mengubah paradigma pembangunan nasional, yang semula paradigma pertumbuhan menjadi paradigma pemerataan pembangunan yang adil dan berimbang. Hal ini memberikan kesempatan pada daerah untuk melakukan pembangunan sesuai kemampuan (Ishak, 2014 hal. 56-73). Dengan adanya otonomi daerah memunculkan dimensi baru berupa Desentralisasi dan Dekonsentrasi. Keputusan menerapkan desentralisasi fiskal menuntut adanya peningkatan ekonomi di daerah karena prinsip dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah *money follows functions*, yaitu fungsi pokok pelayanan publik didaerahkan, dengan dukungan pembiayaan pusat melalui penyerahan sumber-sumber penerimaan kepada daerah.

Desentralisasi yang merupakan jawaban atas tuntutan baik di tingkat bawah (masyarakat lokal) maupun elit politik baik di tingkat pusat dan daerah, memaksa daerah agar dapat mewujudkan akuntabilitas kinerja dan peningkatan pelayanan masyarakat dengan segenap keterbatasan sumber daya

yang dimiliki agar mampu membiayai pembangunan daerahnya sebagai pelimpahan tanggungjawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Halim, et al., 2019 hal. 115). Menurut (Bisma, et al., 2010 hal. 75-86) Suatu daerah yang mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dapat dilihat dari strategi sumber daya manusia dan kemampuan dalam mengelola keuangan daerah.

Dalam Islam, segala sesuatu yang dilakukan dalam hidup ini kelak akan dihisab (dihitung), walaupun hanya sebesar biji dzarrah. Hal ini tercantum dalam Q.S. Az-Zalzalah: 7-8, yang berbunyi sebagai berikut:

لَهَا يَوْمَئِذٍ مِثْقَالُ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ (٧) وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ (٨)

Artinya: “Maka barangsiapa mengerjakan kebaikan seberat dzarrah, niscaya dia akan melihat (balasan)nya. Dan barangsiapa mengerjakan kejahatan sebesar dzarrah, niscaya dia akan melihat (balasan)nya.” (Q.S. Az-Zalzalah 99:7-8) dalam (Mushaf Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemah) hal. 599

Dalam hadis yang diriwayatkan Imam Bukhari dan Muslim disebutkan bahwa:

“Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya. Imam adalah pemimpin yang akan diminta pertanggungjawaban atas rakyatnya...” (HR al-Bukhari no. 2751 dan HR Muslim no. 4828) dalam (Ramadhan, 2017)

Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mewujudkan kemandirian di suatu daerah, dengan cara meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas serta dapat mengembangkan sektor-sektor potensial agar sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) meningkat (Pelealu, 2013 hal. 1189-1197). Ciri utama otonomi daerah adalah kemampuan mengelola keuangan daerah dan menyediakan dana bagi penyelenggaraan

pemerintahan daerah, serta ketergantungan kepada pemerintah pusat semakin berkurang (Halim, 2001 hal. 167) dalam (Yanusa, 2013 hal. 67-79). Pelaksanaan dari otonomi daerah ini, menuntut adanya kenaikan pada PAD setiap daerah, yang dapat digunakan dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya masing-masing (Aswarodi, 2004) dalam (Putri, et al., 2021 hal. 60-72). Peran dari setiap pemerintah daerah diperlukan dalam menunjang seluruh kegiatan pembangunan daerah, agar pembangunan daerah merata dan masyarakat dapat merasakan dampak positif dari pembangunan. Pembangunan yang dilakukan oleh setiap daerah tidak sama, karena kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah berbeda-beda. Hal ini berdampak pada rencana atau kegiatan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan daerahnya masing-masing.

Pertumbuhan ekonomi yang pesat di suatu wilayah dapat dicapai dengan melakukan pengembangan pada strategi dan kebijakan ekonomi, dengan memperhatikan sektor strategis dan potensial wilayah, contohnya: sektor riil, keuangan dan infrastruktur (Wulandari, 2017 hal. 1). Pembangunan dan peningkatan aktivitas di sektor ini akan cenderung lebih mempercepat proses peningkatan pembangunan daerah dan peningkatan pendapatan daerah. Untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan ekonomi tersebut sangat diperlukan informasi mengenai potensi ekonomi. Potensi ekonomi dapat diketahui dengan mengidentifikasi keunggulan dan kelemahan berbagai sektor maupun subsektor ekonomi di wilayah tersebut. Sektor ekonomi yang memiliki keunggulan dapat memiliki prospek untuk dikembangkan dan sebagai pendorong sektor-sektor ekonomi lain agar berkembang. (BPS, 2016 hal. 3)

Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat secara mandiri mengelola keuangannya dan mampu untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing (Dollery, 2009 hal. 153-163). Namun dalam praktiknya, potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah belum mampu memberikan hasil yang optimal. Pengelolaan keuangan secara rata-rata nasional saat ini menunjukkan bahwa PAD masih sangat terbatas, ketergantungan daerah terhadap transfer ke daerah masih sangat tinggi. Oleh karena itu, bantuan dari pemerintah pusat diperlukan pemerintah daerah.

Kabupaten Tegal merupakan salah satu kabupaten yang telah menerapkan otonomi daerah dengan prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah. Namun sama seperti daerah otonom lainnya, permasalahan utama yang dihadapi Kabupaten Tegal sebagai daerah otonom adalah rendahnya penerimaan PAD. Rendahnya penerimaan PAD dikarenakan tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama yang paling produktif, baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pemerintah pusat. Perusahaan-perusahaan banyak tersebar di daerah-daerah di Indonesia, transaksi-transaksi penjualan banyak terjadi di daerah-daerah di Indonesia, namun setiap penerimaan pajaknya merupakan pajak pemerintah pusat. Sedangkan Pajak Daerah sebenarnya jumlahnya cukup beragam namun hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan, misalkan Pajak Hotel dan Pajak Restoran.

Struktur ekonomi Kabupaten Tegal didominasi oleh tiga sektor utama yaitu: sektor pertanian, sektor industri dan sektor perdagangan. Ketiga sektor

tersebut merupakan sektor riil yang sangat mempengaruhi perekonomian Kabupaten Tegal, dan bisa dilihat pengaruhnya pada penggunaan lahan serta penduduk berdasar mata pencaharian. (BAPPEDA, 2021 hal. 21)

Dengan potensi Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang cukup melimpah dan memiliki potensi untuk dikembangkan dapat dijadikan sebagai modal utama pembangunan. Hal ini menjadi salah satu daya tarik untuk melakukan penelitian di Kabupaten Tegal. Dikutip dari (BPS, 2016 hal. 21) secara kuantitas jumlah penduduk Kabupaten Tegal tergolong unggul. Jumlah SDM yang banyak, dapat dijadikan sebagai pasar yang cukup potensial guna peningkatan ekonomi suatu daerah. Namun jika dilihat secara kualitas, SDM yang ada di Kabupaten Tegal berada di kondisi yang belum memuaskan. Hal ini ditunjukkan dari pendidikan terakhir yang berhasil ditamatkan atau ijazah terakhirnya. Pada tahun 2020 sebesar 58,03% penduduk Kabupaten Tegal yang berusia 15 tahun, hanya menamatkan pendidikannya SD ke bawah. (BPS, 2016 hal. 21)

Berikut adalah tabel 1.1 yang menunjukkan pendapatan daerah Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020.

**Tabel 1.1**  
**Pendapatan Daerah (dalam miliar)**  
**Pemerintah Kabupaten Tegal Tahun 2016-2020**

Uraian	Tahun				
	2016	2017	2018	2019	2020
Pendapatan Daerah	2.161	2.450	2.524	2.755	2.651
Pendapatan Asli Daerah	316	375	372	436	439
Pendapatan Transfer	1.835	1.921	2.008	2.178	1.697
Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	9	153	143	141	155

Sumber: BPKAD Kabupaten Tegal (data diolah,2021)

Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat bahwa pendapatan daerah Kabupaten Tegal mengalami peningkatan pada tahun 2016-2019, namun pada tahun 2020 mengalami penurunan realisasi pendapatan daerah karena adanya Pandemi *Covid-19* yang melanda Indonesia khususnya Kabupaten Tegal. Hal tersebut dapat dilihat pada pertumbuhan realisasi pendapatan dalam periode tahun 2019 dan realisasi pendapatan tahun 2020 yang mengalami penurunan sebesar dari Rp126,00 (dalam miliar). Pendapatan daerah tertinggi terjadi pada tahun 2019 yaitu sebesar Rp2.755,00 (dalam miliar).

Dilihat dari penerimaan PAD yang diperoleh Kabupaten Tegal berfluktuatif setiap tahunnya. PAD dapat dijadikan sebagai sumber penerimaan daerah yang signifikan, bagi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Menurut (Mahmudi, 2019 hal. 140) kemandirian keuangan daerah ditandai dengan besarnya PAD yang diperoleh dibandingkan dengan pendapatan daerah lain, misalnya dana transfer pemerintah pusat atau pinjaman. Kontribusi PAD yang rendah terhadap pengeluaran APBD, menunjukkan bahwa pemerintah daerah dalam membiayai belanja rutin dan pembangunan bergantung pada dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Hal ini juga dapat digunakan sebagai tanda bahwa derajat otonomi daerah sangat rendah. (Patiroi, 2019 hal. 87-101)

Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat bahwa pendapatan transfer yang diperoleh Kabupaten Tegal dalam jumlah yang cukup besar, angka ini jauh lebih besar daripada jumlah PAD yang diterima Kabupaten Tegal. Pendapatan transfer meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut

(Halim, 2002 hal. 65) DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai prioritas nasional. Dilihat dari dana berimbang yang lebih besar dari PAD, dapat diketahui bahwa kemandirian daerah masih rendah diakibatkan tingkat ketergantungan fiskal pada pemerintah pusat sangat tinggi.

Adapun dikabarkan dari TRIBUNJATENG.COM, Slawi, edisi Jum'at (08/10/2021), DAK perlu dipercepat untuk menggerakkan perekonomian lokal di masa pemulihan ekonomi sejak terjadinya Pandemi *Covid-19*. Diharapkan kemiskinan dan pengangguran bisa berkurang, sehingga tingkat kesenjangan bisa menurun. Berikut adalah kutipan dari TRIBUNJATENG.COM:

“Penyerapan pagu dana alokasi khusus (DAK) pembangunan fisik di Kabupaten Tegal senilai Rp 155,7 miliar perlu dipercepat untuk menggerakkan perekonomian lokal. Serapan tersebut sangat penting artinya DAK menjadi hal yang ditunggu masyarakat. Hasil dan manfaat dari setiap rupiah yang dibelanjakan dari DAK akan sangat membantu mempercepat pemulihan ekonomi lokal yang secepatnya harus direalisasikan dan tepat sasaran agar perputaran ekonominya berjalan semakin cepat. Diharapkan kemiskinan dan pengangguran bisa berkurang, sehingga tingkat kesenjangan pun bisa menurun. Kendala penyerapan DAK sebagai stimulus belanja pemerintah harus disikapi

serius dengan mengakselerasi kinerja aparturnya untuk bekerja cepat, memperkuat sinergi, kolaborasi, saling koreksi, dan saling memperbaiki agar pelaksanaan program atau kegiatan melalui DAK berjalan efektif. Mengikuti prosedur itu penting dan lebih penting lagi adalah tercapainya target-target yang telah ditetapkan. Sehingga disini juga diperlukan peran pengawasan untuk menjamin tercapainya tujuan program. Pengawasan harus bisa menjamin tidak ada satu rupiah pun yang salah sasaran, salah guna, apalagi di korupsi. Untuk itu pihak meminta Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) bisa mencari penyebab keterlambatan realisasi belanja DAK.” (Kartika, 2021).

Dilihat dari pengeluaran belanja Kabupaten Tegal selama 2016-2021, Pemerintah Kabupaten Tegal mengeluarkan biaya untuk belanja operasi lebih besar daripada belanja modal. Menurut (Halim, 2012) dalam (Sartika, 2019 hal. 17-158) semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja operasi berarti presentasi belanja modal yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Pengukuran kinerja merupakan bagian penting dan mendasar untuk setiap organisasi apakah organisasi privat, organisasi publik termasuk instansi pemerintah (Zahirul, et al., 2008) dalam (Wargadinata, 2017 hal. 86-94). Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang

harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Data pengukuran kinerja keuangan yang bersumber dari informasi finansial yang diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat, dapat menjadi peningkatan program selanjutnya demi menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas.

Tuntutan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya masalah yang terjadi dalam manajemen keuangan daerah yaitu masih tingginya proporsi anggaran untuk belanja tidak langsung, seperti gaji pegawai, daripada belanja langsung, baik berupa dana pelayanan publik atau dana investasi yang terkait langsung dengan tujuan organisasi, sehingga mengakibatkan rendahnya nilai kinerja pemerintah di mata masyarakat.

Kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia dewasa ini, menjadi sorotan masyarakat terkait kondisi keuangan pemerintah daerah. Mengutip temuan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) 2011, bahwa 124 kabupaten/kota menggunakan lebih dari 50% anggaran daerahnya hanya untuk belanja. Setidaknya ada 16 daerah yang memiliki belanja pegawai di atas 70%. Posisi tertinggi ditempati Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Lumajang dengan belanja pegawai 83% dan belanja modal 1%. Selanjutnya, Pemkab Karanganyar porsi belanja pegawai 75%, Pemerintah Kota (Pemkot) Bitung belanja pegawai 70%, Pemkot Padang Sidempuan belanja pegawai 70% dan Pemkab Sragen belanja pegawai 70% (Republika 04/07/2011). Tingginya belanja pegawai ini membuat daerah terancam bangkrut. Jika setiap tahun

mengalami kenaikan atau melebihi ketentuan dari struktur APBD, yang terjadi adalah banyak sektor publik yang tidak menerima anggaran secara cukup, dalam hal ini pihak yang paling dirugikan adalah rakyat. (Maradona, 2011)

Sejak 2007, pemerintah pusat selalu menaikkan gaji pegawai sekitar 5%-15%, dan daerah merekrut CPNS secara tidak terkendali, dan pada saat yang sama pemerintah tidak mengalokasikan kebutuhan anggaran yang meningkat tersebut dalam Dana Alokasi Umum (DAU). Pada tahun 2009, disebut sebagai “tahun politik”, karena pemerintah pusat menaikkan gaji PNS 15%, ditambah pengangkatan CPNS dari kalangan para pegawai tidak tetap dan para sekretaris desa diangkat jadi PNS. (Atmaja, 2021 hal. 1-7)

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dari aspek kinerja non-keuangan maupun aspek keuangan. Gambaran kinerja keuangan dapat diketahui dengan melakukan analisis laporan keuangan pemerintah daerah. Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka pada laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial atau politik. (Mahmudi, 2016 hal. 89)

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Menurut (Halim, 2001) dalam (Mahsun, 2018 hal. 240) hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam:

- 1) Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- 2) Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- 3) Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- 4) Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan daerah.
- 5) Melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang telah dilakukan selama periode tertentu.

Dalam penelitian ini, untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah akan dianalisis dan diukur dengan menggunakan rasio keuangan, antara lain: derajat desentralisasi fiskal, ketergantungan keuangan daerah, kemandirian keuangan daerah, dan analisis keserasian belanja. Penelitian ini hanya dibatasi pada perhitungan rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020.

Berdasarkan latar belakang diatas,peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Rasio Keuangan Untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal Tahun 2016-2020”**.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan, peneliti mengambil pokok permasalahan yang akan dikaji antara lain:

1. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari derajat desentralisasi fiskal?
2. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari rasio ketergantungan keuangan daerah?
3. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari rasio kemandirian keuangan daerah?
4. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari analisis keserasian belanja?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari derajat desentralisasi fiskal.
2. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari rasio ketergantungan keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari rasio kemandirian keuangan daerah.
4. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2016-2020 ditinjau dari analisis keserasian belanja.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

### **1. Aspek Teoritis**

- a. Dapat menambah wawasan tentang rasio keuangan daerah Kabupaten Tegal di tahun 2016-2020.
- b. Dapat menambah wawasan tentang kinerja Pemerintah Kabupaten Tegal di tahun 2016-2020.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai bahan masukan bagi DPR dan pengambil kebijakan dalam menggali dan menetapkan regulasi.
- b. Sebagai bahan pertimbangan bagi calon anggota DPRD Kabupaten Tegal agar mengetahui kemajuan dan perkembangan kemampuan keuangan pemerintah daerah selama tahun 2016-2020.
- c. Sebagai bentuk pertanggungjawaban tidak langsung atas amanah pengelolaan keuangan yang diberikan masyarakat kepada pemerintah.