

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam pemerintahan suatu Negara tentu keberhasilan pembangunan tidak akan terlepas dari peran pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Sinergi diantara keduanya bisa memberikan hasil optimal, sehingga diharapkan dengan ditunjang peraturan yang mendukungnya seperti Undang-Undang beserta turunannya, bisa memberikan efek positif terhadap keberlangsungan pembangunan dalam suatu Negara. Dalam pembangunan tentu membutuhkan adanya pengeluaran pembangunan yang membutuhkan dana, adapun dana didapatkan melalui penerimaan yang lebih dikenal dengan sebutan pendapatan. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, maka pendapatan yang didapat daerah bisa lebih besar dari sebelum otonomi daerah dijalankan, sehingga pembangunan di daerah bisa berjalan lebih optimal.

Dalam melaksanakan pembangunan daerah, yang membutuhkan pendapatan, dalam wilayah pemerintah daerah dikenal ada pendapatan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pendapatan transfer, dan Lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan daerah menentukan skala prioritas pembangunan yang optimal, bila pendapatan daerah sedikit tentu skala prioritas dalam pembangunan tidak bisa optimal karena tidak bisa menjalankan banyak program pembangunan. Sehingga pendapatan daerah perlu ditingkatkan untuk pembangunan daerah yang optimal.

Selain pendapatan daerah yang perlu dimaksimalkan, adanya pembagian alokasi belanja terhadap pembangunan menjadi hal yang sangat penting, belanja daerah yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, dan belanja tak terduga. Salah satu bagian belanja yaitu belanja modal akan menentukan seberapa besar pembangunan dapat dilaksanakan.

Untuk mengetahui keberhasilan pembangunan di suatu daerah, maka dibuat suatu indikator yaitu kinerja keuangan daerah, indikator tersebut mengukur salah satunya mengenai sejauh mana pendapatan daerah menunjang kelancaran belanja daerah, sehingga bisa disimpulkan bahwa pendapatan daerah memiliki peran penting untuk memberikan hasil kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik. Berdasarkan analisis yang dibuat Kementerian Keuangan (Kemenkeu) pada analisis APBD 2013, terlihat fakta bahwa pulau Jawa- Kalimantan merupakan penyumbang Pendapatan Daerah terbesar di APBD Pemerintah Daerah.

**Tabel 1.1**  
**Analisis Realisasi APBD Tahun 2013**

Komponen Daerah	Nasional (perbandingan tahun 2009 dengan 2013)	Terbaik	Terburuk	Rata-rata pertumbuhan selama kurun waktu 5 tahun	Fenomena Pertumbuhan PAD per tahun dengan persentase paling tinggi
PAD	2009 (62,7 T) 2013 (140,3 T)	Kaltim, Kalsel. Lampung	Sulteng, Aceh, Bengkulu	22,4%	Terjadi ketika 2012 ke 2013 (24,5%)
Dana Perimbangan	2009 (285 T) 2013 (432,7 T)	DKI Jakarta	Kepulauan Riau	11,1%	Terjadi ketika 2012 ke 2013 (13,7%)

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Analisis LRA 2013

Jika dilihat dari tabel 1.1, maka pulau Jawa dan Kalimantan merupakan pulau yang memiliki anggaran pendapatan daerah yang lebih baik ketimbang pulau lainnya, dimana PAD terbaik adalah Kalimantan Timur yang berada di Pulau Kalimantan dan Dana Perimbangan terbaik adalah DKI Jakarta yang berada di Pulau Jawa.

Pulau Jawa memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dan sumber daya alam yang berlimpah, dengan pusat objek wisata yang beraneka ragam, dan pulau paling maju diantara pulau lainnya dalam hal sarana prasana yang berkaitan infrastruktur untuk kelancaran kegiatan ekonominya, begitu pula dengan pulau Kalimantan yang kaya akan sumber daya alamnya terutama kehutanan

menjadikan Kalimantan sebagai pemasok ekspor ke luar negeri dan dalam negeri dalam memasok bahan bangunan dan pabrik kertas yang berasal dari bahan baku kayu sehingga dengan berbagai keuntungan yang dimiliki menjadikan kedua pulau tersebut memiliki potensi untuk mandiri tanpa campur tangan pemerintah pusat.

Mengukur kinerja keuangan penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pemerintah daerah dalam merealisasikan kebijakan yang telah direncanakan sebelumnya. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk dapat memaksimalkan potensi daerahnya melalui pendapatan asli daerah, serta mampu mengelola keuangan untuk melaksanakan berbagai belanja daerah. Berbagai cara untuk mengukur kinerja keuangan daerah adalah melalui analisis rasio yang terdiri dari rasio kemandirian daerah, rasio aktifitas, rasio pertumbuhan, rasio efisiensi, rasio efektifitas, dan rasio DSCR. Dari semua rasio yang ada mempunyai tujuan untuk melihat sejauh mana keberhasilan pembangunan di daerah yang mana mengukur dengan menggunakan bagian APBD yang berbeda pada setiap rasio yang digunakan.

Dalam Groves et al (2001), salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan adalah faktor keuangan (*financial factor*) dimana terdiri atas *revenues*, *expenditures*, *operating position*, *debt structure*, *unfunded liabilities*, dan *capital of plant*. Dalam rincian APBD pemerintah daerah terdapat semua bagian faktor keuangan tersebut. *Revenues* atau pendapatan merupakan komponen pendapatan daerah, *expenditures* atau pengeluaran merupakan komponen belanja daerah dan pembiayaan daerah, *operating position* atau posisi keuangan merupakan neraca yang ada pada bagian laporan yang harus dibuat pemerintah daerah dalam jangka waktu 1 tahun. *Debt structure* atau struktur utang merupakan pinjaman daerah, *unfunded liabilities* atau utang yang tidak tersedia merupakan perhitungan utang pada pihak ketiga, dan *capital of plant* atau modal (*asset*) merupakan aset yang dimiliki daerah.

Dalam penelitian terdahulu Anastasia Syanne Sandra Putra (2013) yang mengkaji perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kab/kota di pulau

Kalimantan, menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan indikator kinerja keuangan berupa rasio kemandirian, efektifitas, dan belanja publik namun tidak ada perbedaan pada rasio efisiensi dan DSCR. Hal sama pada penelitian Mhd Karya Satya Azhar (2008) yang melakukan penelitian perbandingan sebelum dan setelah otonomi daerah pada kinerja keuangan daerah memberikan kesimpulan bahwa desentralisasi fiskal, upaya fiskal, dan tingkat kemampuan pembiayaan memiliki perbedaan-perbedaan. Namun untuk penggunaan efisien penggunaan anggaran tidak ada perbedaan. Hal lain dikemukakan oleh Retno Dwijayanti dan Rusherlistyanti (2013) dimana melakukan perbandingan kinerja provinsi Se-Indonesia, bahwa tidak ada perbedaan dalam rasio pertumbuhan pendapatan dan pengeluaran rutin, dan efisiensi, sedangkan rasio aktifitas dan efektifitas PAD memiliki perbedaan.

Sedangkan menurut Ayu Febriyanti Puspitasari (2013) menyatakan bahwa rata-rata kinerja keuangan kota Malang memiliki analisis rasio keuangan yang baik namun dana perimbangan masih mendominasi, dan rasio kemandirian masih rendah. Menurut Mentari dkk (2013), menyimpulkan bahwa kinerja keuangan dan kemampuan keuangan kota Malang belum maksimal. Sedangkan Lidia (2013) menyatakan tidak ada perbedaan dalam rasio kinerja keuangan sesudah pemekaran daerah. Bahkan menurut Heny Susantih dan Yulia Saftaini (2010), tidak ada perbedaan diantara 5 provinsi yang ada di Pulau Sumatera.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang ada, menyatakan bahwa terdapat perbedaan dalam kinerja keuangan baik di salah satu pulau dan provinsi, sehingga dalam penelitian ini dipaparkan 2 pulau di Indonesia yang memiliki beberapa fakta yang menarik sebagai perbandingan. Kedua pulau tersebut adalah Pulau Jawa dan Kalimantan dimana terdapat beberapa fakta yang terjadi. Seperti terlihat di Tabel 1.2 Pulau Jawa yang memiliki PAD paling tinggi diantara pulau lainnya, dan juga paling tinggi dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Hal ini berbeda dengan Pulau Kalimantan dengan dana perimbangan masih tinggi dan PAD masih rendah bila dibandingkan Pulau Nusa Tenggara ataupun Pulau Sumatera. Hal ini bisa dilihat di Tabel 1.2 yang memperlihatkan rincian

pendapatan daerah berupa PAD dan Dana Perimbangan keseluruhan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota yang diwakili berdasarkan Pulau di Indonesia.

**Tabel 1.2**  
**Rincian Pendapatan Daerah Setiap Pulau di Indonesia Tahun 2013**  
**(dalam milyaran rupiah)**

No	Nama Pulau	PAD	Dana Perimbangan
1	Pulau Kalimantan	4.699	42.139
2	Pulau Jawa	30.282	114.583
3	Pulau Nusa Tenggara	5.440	23.137
4	Pulau Papua	1.002	27.783
5	Pulau Maluku	538	10.150
6	Pulau Sumatera	11.126	111.515
7	Pulau Sulawesi	3.460	41.735

Sumber: Data Hasil Pengolahan

Hal lain diperlihatkan tabel 1.3, dimana keseluruhan belanja langsung dan tidak langsung pemerintah daerah kabupaten dan kota berdasarkan pulau yang ada di Indonesia. Pulau Jawa dan Sumatera memiliki anggaran untuk belanja langsung paling besar dibandingkan pulau lainnya, Apabila dilihat berdasarkan Pulau yang lebih besar alokasinya untuk belanja langsung dibanding belanja tidak langsung adalah Pulau Kalimantan, Pulau Maluku, dan Pulau Sumatera. hal ini menandakan belanja modal yang merupakan bagian belanja langsung di pulau tersebut berdasarkan kabupaten dan kota menjadi prioritas kepala daerah masing-masing, dan menunjukkan bahwa kecenderungan dana yang dimiliki daerah akan selalu digunakan untuk belanja modal.

**Tabel 1.3**  
**Rincian Belanja Daerah Setiap Pulau di Indonesia Tahun 2013**  
**(dalam milyar rupiah)**

No	Nama Pulau	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
1	Pulau Kalimantan	37,768	29,270
2	Pulau Jawa	74,937	98,904
3	Pulau Nusa Tenggara	15,503	16,492
4	Pulau Papua	20,610	7,850
5	Pulau Maluku	5,897	4,645
6	Pulau Sumatera	71,250	69,569
7	Pulau Sulawesi	23,303	25,801

Sumber: Data Hasil Pengolahan

Dari fakta dan penelitian terdahulu yang sudah ada, maka saya bermaksud melakukan penelitian dengan topik yang sama mengenai perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah, dimana dalam penelitian saya menggunakan Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan sebagai fokus penelitian sehingga saya bermaksud untuk melakukan Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.

Alasan memilih judul tersebut dikarenakan belum pernah diteliti sebelumnya oleh peneliti terdahulu, sehingga untuk memberikan manfaat yang berguna bagi pemerintah daerah yang bersangkutan, saya ingin membandingkan perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah, perbedaan yang terdapat dalam penelitian ini adalah objek yang diteliti berbeda dengan penelitian sebelumnya, belum pernah ada penelitian terdahulu yang membandingkan uji komparasi dengan 2 objek yang berbeda, diambilnya Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan adalah dikarenakan keunggulan yang ada pada kedua pulau yang berbeda

berdasarkan tabel 1.2. dan 1.3, yang memperlihatkan bahwa Pulau Kalimantan dengan Pendapatan yang bersumber lebih banyak dari dana perimbangan lebih memfokuskan kepada belanja langsung, dan Pulau Jawa dengan PAD paling tertinggi diantara Pulau lain yang lebih besar alokasi untuk belanja tidak langsung. Hal ini menarik diteliti dikarenakan memiliki keunggulan serta kelemahan yang berbeda diantara kedua Pulau.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, penulis merumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Kemandirian pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?
2. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Efektifitas pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?
3. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Aktivitas Belanja Tidak Langsung pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?
4. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Aktivitas Belanja Langsung pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?
5. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?
6. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Pendapatan Daerah pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?
7. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Belanja Tidak Langsung pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan?

8. Apakah terdapat perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Belanja Langsung pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui :

1. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Kemandirian pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.
2. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Efektifitas pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.
3. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Aktivitas Belanja Tidak Langsung pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.
4. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Aktivitas Belanja Langsung pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.
5. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.
6. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Pendapatan Daerah pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.
7. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Belanja tidak langsung pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.

8. Ada tidaknya perbedaan dalam Rasio Pertumbuhan Belanja Langsung pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoretis dan praktis.

1. Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih referensi mengenai analisis perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang ada di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan. Dikarenakan sebelumnya tidak ada penelitian mengenai analisis perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang membandingkan kedua pulau, sehingga dengan adanya penelitian ini akan memberikan referensi dalam hal membandingkan kedua provinsi, kedua pemerintah daerah Kab dan Kota, atau bahkan antar pulau seperti pada penelitian ini.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi atau masukan bagi Pemerintah Provinsi yang ada di Pulau Jawa dan Pulau Kalimantan dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Dalam penelitian ini ditampilkan perbedaan tiap daerah dalam berbagai analisis. Sehingga diharapkan mampu membantu pemerintah daerah yang masuk objek penelitian untuk digunakan sebagai acuan pertimbangan perencanaan dan pengalokasian anggaran di tahun selanjutnya terutama tahun 2016. serta menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat maupun Provinsi dalam memberikan alokasi dana kepada

pemerintah daerahnya masing-masing dengan memperhatikan berbagai pertimbangan yang salah satunya terdapat pada penelitian ini.