

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi (Ali et al., 2015). Hal terwujud yang diinginkan untuk pelaksanaan otonomi suatu daerah melalui tujuan politik diantaranya ialah upaya dalam menciptakan demokratisasi politik melewati DPRD dan Parpol lainnya. Perwujudan untuk tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi di Indonesia ialah terwujudnya peningkatan Indeks pembangunan manusia sebagai indikator meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sedangkan untuk bagian *administrative* dilihat dari tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, khususnya pengembangan urusan pemerintahan pusat dan daerah yang terbagi, termasuk dana yang diperoleh di dalamnya serta penyegaran administrasi-administrasi di pemerintahan daerah.

Pemerintah dan masyarakat memainkan peran penting dalam konsep otonomi daerah disuatu daerah dengan melihat peningkatan di daerah masing-masing atas kualitas pembangunannya. Hal tersebut muncul dikarenakan terjadinya peralihan kewenangan yang ada dalam otonomi daerah yang pada awalnya dikoordinasikan oleh pemerintah pusat, saat ini menjadi urusan legislatif daerah masing-masing. Menurut Bratakusumah (2000) penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah meliputi berbagai aspek pemerintahan. Meskipun demikian, ada

lima kekuatan yang tidak diberikan kepada Pemda (Pemerintah Daerah), khususnya politik luar negeri, pengamanan dan keamanan, yustisi, keuangan publik, usaha moneter, dan agama. Disamping penyerahan kewenangan tersebut, sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah” pemerintah yang otonom diberikan jenis ahli dalam mengawasi dana yang dikenang pada APBD.

Posisi sentral dipegang oleh kepala daerah pada masa otonomi wilayah ini untuk menciptakan dan memajukan daerah. Dengan segera diangkatnya kepala daerah dalam otonomi daerah yang diikuti, membuat banyak muncul kewenangan kepala daerah (khususnya pejabat dan wali kota) menjadi ahli dalam menampik pilihan pemerintah untuk membantu individu masyarakat sekitar. Keaslian yang sangat menakjubkan didapati di kepala daerah yang dipilih, kontras dengan ketika dipilih oleh anggota DPRD.

Untuk memahami sasaran pelaksanaan otonomi wilayah, ada beberapa elemen penting yang harus dipikirkan, antara lain variabel manusia yang meliputi kepala daerah dan jabatannya serta pekerjanya, semua individu dari badan pembuat undang-undang dan kepentingan daerah. Elemen moneter daerah, baik cadangan penyesuaian dan pembayaran unik lokal, yang akan mendukung pelaksanaan proyek dan latihan kemajuan otonomi. Faktor administrasi otoritatif atau peraturan yang terorganisir secara aktual dan produktif sesuai kebutuhan administrasi dan pergantian wilayah.

Daerah berhak mengembangkan tingkat potensi ekonomi yang dimiliki daerah tersebut demi terjaminnya kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan sifat kemandirian-nya di era sekarang agar dapat bersaing. Salah satu upaya penting pemerintah daerah adalah memberikan kemajuan landasan publik melalui penetapan konsumsi modal dalam APBD.

Belanja modal adalah komponen belanja langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan *output* berupa aset tetap dan mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan akan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah (Kanaiya & Mustanda, 2020). Aset tetap yang dihasilkan dalam pemanfaatannya, ada yang bersinggungan langsung pada pelayanan publik seperti contohnya jalan, halte, jembatan, stadion, rambu lalu lintas dan *jogging track*. Ada pula yang tidak dimanfaatkan publik langsung contohnya seperti kantor gedung pemerintahan. Beberapa pelayanan publik berhubungan langsung dengan Sebagian besar belanja modal yang didasari oleh perspektif kebijakan publik, maka dari itu jumlahnya mesti besar pada setiap rencana keuangan tahunan yang dibuat.

Namun, tidak selalu belanja modal berhubungan langsung dengan pelayanan publik (Gregg Anggana, 2016). Struktur yang sepenuhnya dimanfaatkan oleh perangkat (administrasi) atau unit kerja yang tidak langsung dikaitkan dengan kemampuan administrasi publik merupakan beberapa bentuk proyek fisik yang juga menghasilkan *output*. Sebagai contohnya adalah penggunaan modal untuk perbaikan kantor Bappeda

atau inspektorat daerah. Dengan demikian, tidak tepat jika dikatakan bahwa konsumsi modal adalah penggunaan umum atau sebaliknya, penggunaan publik adalah penggunaan modal. Keteraturan konsumsi perangkat dan penggunaan umum mengandung arti penting dari bagian pemanfaatan arti penting dari kemampuan (*outcome*).

Pada prinsipnya alokasi belanja modal dibuat agar menghasilkan aset tetap milik pemerintah daerah yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah dan atau masyarakat di daerah bersangkutan (Aditya et al., 2018). Dalam perspektif pada proses anggaran partisipatif, diharapkan terlibatnya masyarakat mampu memberikan masukan penting pada saat pemilihan aset tetap yang bakal didapati dari terlaksananya anggaran belanja modal. Penyediaan bentuk fasilitas publik yang mampu menyesuaikan atas kebutuhan publik merupakan keniscayaan, namun bukan bentuk suatu pilihan.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran tertentu (Sulistiawan et al., 2019). APBD juga dapat dikatakan sebagai perencanaan atas semua Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah dengan tujuan terlaksananya Desentralisasi untuk anggaran pada tahun tertentu. Semua jenis pemungutan penerimaan Daerah memiliki tujuan agar memenuhinya ketetapan target yang pada APBD. Demikian juga seluruh ikatan dan pengeluaran daerah yang terbebani oleh daerah atas desentralisasi yang struktur pelaksanaannya sesuai dengan jumlah dan fokus APBD yang telah ditetapkan. Anggaran suatu daerah dapat dipergunakan untuk media dalam menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran.

Dalam APBD, Pemerintah daerah dapat melaksanakan perencanaan defisit atau surplus. Pada nyatanya, defisit daerah seringkali terjadi daerah pada dokumen APBD. Defisit daerah mampu ditutupi dengan proses pembiayaan yang biasanya terbentuk dari pos pengeluaran dan penerimaan pembiayaan. Pemerintah daerah memiliki sifat cenderung dalam menutupinya atas Perkiraan (SiLPA) Tahun Moneter yang lalu atau dengan membuat kredit atau obligasi daerah di pos penerimaan dana. Terdapat dua komponen yang banyak digunakan pada Pos pengeluaran pembiayaan oleh pemerintah daerah yaitu pembayaran pokok utang dan penyertaan modal (investasi daerah).

Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sedangkan pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan dibiayai dari APBN, baik kewenangan *center* yang didekonsentrasikan kepada gubernur maupun dialokasikan untuk Pemerintah Daerah dan desa atau tugas yang berbeda berkaitan dengan tugas pembantuan. Perbedaan potensi dana daerah dapat memunculkan adanya kesenjangan yang mungkin bisa berakibat pada kesenjangan antara daerah atas pembangunan yang ada.

Dalam mengurangi dan mendukung terlaksananya suatu otonomi daerah melalui ketersediaan sumber-sumber pendanaan, munculah Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah yang pada prinsipnya mengatur mengenai pendanaan atas pelaksanaan otonomi Daerah berupa desentralisasi fiskal dengan konsep uang mengikuti fungsi (*money*

*follows function*). Undang-undang tersebut mengatur konsep desentralisasi fiskal secara komprehensif, termasuk Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Hibah, Pinjaman, dan sumber-sumber penerimaan Daerah lainnya. Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang dicatat dan dikelola dalam APBD. Perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan Daerah dapat menggabungkan distribusi dana antara legislatif fokal dan provinsi dengan cara yang relatif, adil, berdasarkan suara dan langsung dengan mempertimbangkan tingkat potensi, kondisi, dan kebutuhan distrik.

PP 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32, bahwa “bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan”. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32 memerintahkan agar susunan dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan diberikan dalam kesepakatan Prinsip Pembukuan Pemerintah. Pedoman pembukuan otoritas publik disiapkan oleh Norma Pembukuan Pemerintah otonom yang tidak sepenuhnya diatur dalam undang-undang tidak resmi setelah terlebih dahulu memperoleh pemikiran dari Organisasi Peninjau Utama.

Otoritas publik pada dasarnya menciptakan tiga kemampuan, yaitu kemampuan angkut, penyesuaian, dan penugasan. Kemampuan pembubaran (angkut) dan penyesuaian biasanya lebih mendesak dan

lebih cocok untuk diisi oleh otoritas publik, sedangkan kemampuan peruntukan adalah oleh Pemerintah Provinsi yang mencari tahu tentang persyaratan, kondisi, dan keadaan daerah sekitar. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah (Sudibya, 2020).

Dalam pelaksanaan otonomi wilayah, pertukaran, peruntukan, dan tugas urusan pemerintahan kepada Daerah secara tulus dan dapat diandalkan harus disertai dengan penyebarluasan, pembinaan, dan penggunaan kekayaan publik secara serupa, termasuk keselarasan moneter antara otoritas publik dan pemerintah daerah. Sebagai daerah yang mandiri, penyelenggaraan pelayanan dan pemerintahan dilakukan dengan memperhatikan standar kerjasama, keterusterangan dan tanggung jawab.

Demi terlaksananya Pembiayaan terselenggaranya pemerintahan yang efektif serta efisien dan dapat mencegah menutupi atau tidak terjangkaunya subsidi dalam wilayah kewenangan publik, maka pada saat itu pembiayaan administrasi telah dikelola. Dengan adanya pembiayaan daerah yang terlaksana, diharapkan pemerintah daerah tersebut mampu menggunakannya sebaik mungkin terutama pada era globalisasi sekarang. Semakin baik penggunaan dana yang terlaksanakan maka pemerintah daerah tersebut bisa dikatakan berhasil dalam memenuhi fungsi dan tugasnya untuk memajukan daerah.

Sumber-sumber atas pendanaan terlaksananya Pemerintahan Daerah yang terdiri dari PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Pendapatan daerah tersusun dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD), pos Dana Perimbangan, dan pos Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. Di dalam pos PAD ada komponen Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menjelaskan sumber dari pendapatan utama pemerintah daerah sendiri atas diperolehnya wajib pajak. PAD merupakan inti pembiayaan yang sangat berguna bagi Pemda yang komponen-komponennya merupakan pemasukan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain atas PAD yang sah.

Menurut Kusnandar dan Siswantoro (2012) peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Semakin besar nilai PAD artinya dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pembangunan suatu daerah semakin mandiri. Besarnya pengeluaran yang dikontribusikan pembangunan moneter pemerintah daerah hingga masyarakat seharusnya menjadi pintu terbuka yang dapat dimanfaatkan secara ideal untuk memberdayakan perekonomian di daerahnya.

Masing-masing pemerintah kota atau kabupaten dalam tahapan masalah yang mendasar dapat dihadapi dengan menuntut pembiayaanya. Salah satu *problem* yang memunculkan potensi

peningkatan pembiayaan sangat besar adalah adanya peningkatan atas kebutuhan program sebagai akibat dari pesatnya penduduk yang meningkat.

Peningkatan ekonomi suatu daerah sangat berkaitan dengan meningkatnya jumlah produksi barang dan jasa, yang diperhitungkan atas besarnya Produk Domestik Regional Bruto dan sebagai pemicu agar dapat mengetahui periode tertentu suatu daerah atas kondisi ekonominya. PDRB merupakan berapa banyak insentif tambahan untuk tenaga kerja dan produk yang dikirim dari unit kreasi yang berbeda dalam ruang dan jangka waktu tertentu (satu tahun). Hasil dari penggunaan berbagai variabel seperti upah, bunga dan sewa. Semakin banyak individu yang bekerja, semakin banyak gaji yang akan terpengaruh. Semakin tinggi gaji daerah setempat, semakin tinggi pula minat terhadap tenaga kerja dan produk. Hal ini akan mengakibatkan semakin besar kemampuan masyarakat daerah tersebut untuk membiayai pajak dan retribusi yang ditarik pemerintah daerah (Husna, 2015). Ketika PDRB mengalami peningkatan, nilai PAD akan meningkat karena merupakan bagian dari gaji individu di daerah tersebut.

Jumlah penghuni atau individu dapat mempengaruhi nilai PAD. Pada saat populasi bertambah, semakin tinggi jumlah individu yang mencari jumlah tenaga kerja dan produk yang dikonsumsi oleh daerah tersebut. Hal ini akan membuat kemajuan organisasi dalam ruang menjadi lebih baik, dimana ketika bisnis semakin besar, berapa banyak tugas yang akan dibayarkan kepada otoritas publik akan lebih tinggi.

Menurut Novianti (2017) “jumlah penduduk merupakan salah satu faktor penentu adanya disparitas pendapatan antar daerah. Penambahan penduduk merupakan satu hal yang dibutuhkan, dan bukan satu masalah melainkan sebagai unsur penting yang dapat merangsang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi terutama di Indonesia”.

Meningkatnya jumlah penduduk yang tinggi mampu menyebabkan keperluan yang lebih banyak atas fasilitas-fasilitas umum. Hal tersebut menggambarkan sangat tinggi tingkat kebutuhannya dan ujung-ujungnya dapat mengakibatkan tingginya nilai kebutuhan fiskal yang diharapkan segera terpenuhi terutama di tiap-tiap Kota atau kabupaten provinsi Maluku Utara. Dengan melihat keadaan tersebut diharapkan nilai kapasitas fiskal di tiap-tiap Kota atau kabupaten daerah yang dimaksudkan mampu memenuhi segala kebutuhan fiskal yang diperoleh dari PAD dan nilai dana bagi hasil pemerintah pusat serta memperoleh nilai yang lebih tinggi agar dapat menggambarkan kemandirian fiskal di tiap-tiap Kota/Kabupaten tersebut.

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas dengan ini peneliti tertarik ingin melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Kebutuhan dan Kapasitas Fiskal Daerah pada Pemerintah Kota/Kabupaten di Provinsi Maluku Utara**”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Seberapa besar nilai Efektifitas dari Pendapatan Asli Daerah pada tiap-tiap kota atau kabupaten di provinsi Maluku utara?
2. Seberapa besar nilai Efisiensi dari Pendapatan Asli Daerah pada tiap-tiap kota atau kabupaten di provinsi Maluku utara?
3. Seberapa besar nilai kapasitas fiskal yang diperoleh untuk memenuhi nilai kebutuhan fiskal pada tiap-tiap kota/kabupaten di provinsi Maluku utara?
4. Seberapa besar nilai kebutuhan fiskal yang diperoleh agar dapat dipenuhi oleh nilai kapasitas fiskal pada tiap-tiap kota/kabupaten di provinsi Maluku utara ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini, tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti adalah sebagai berikut ini:

1. Untuk menganalisis nilai Efektifitas dari Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh pada tiap-tiap kota atau kabupaten di provinsi Maluku utara
2. Untuk menganalisis nilai Efisiensi dari Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh pada tiap-tiap kota atau kabupaten di provinsi Maluku utara
3. Untuk menganalisis nilai kapasitas fiskal yang diperoleh untuk memenuhi nilai kebutuhan fiskal pada tiap-tiap kota/kabupaten di provinsi Maluku utara

4. Untuk menganalisis besar nilai kebutuhan fiskal yang diperoleh agar dapat dipenuhi oleh nilai kapasitas fiskal pada tiap-tiap kota/kabupaten di provinsi Maluku utara

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

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat berupa manfaat praktis dan teoritis bagi pihak-pihak yang berkaitan :

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan memberikan sumbangan konseptual bagi peneliti sejenis maupun civitas akademika lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan, memperluas pengetahuan dan wawasan khususnya yang berkaitan dengan kapasitas dan kebutuhan fiskal suatu daerah.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini di harapkan dapat digunakan sebagai gambaran bahan pertimbangan serta masukan terutama dalam hal evaluasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam melakukan analisa terutama dalam hal menganalisis kebutuhan dan kapastitas fiskal suatu daerah.