

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Undang-undang No. 20 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menjadi tonggak dimulainya Otonomi Daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi daerah kepada kabupaten dan kota tersebut menjadikan pengelolaan keuangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah daerah (Kartika dan Kusuma, 2015). Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.

Otonomi Daerah merupakan bentuk apresiasi pemerintah pusat kepada daerah agar kelak mampu mengembangkan potensi lokal secara maksimal. Karena daerahlah yang paling memahami kebutuhan dan permasalahan yang ada di daerah itu sendiri. Daerah dituntut agar mampu mandiri dalam merancang program-program pembangunan di daerahnya. Pembangunan daerah merupakan integral dari pembangunan nasional yang mngedepankan potensi dan kearifan lokal yang sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah. Daerah otonom memiliki wewenang dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengedepankan kepentingan masyarakat secara transparan, partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan dimata publik.

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Selanjutnya untuk mengukur kemampuan keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007: 230).

Pemerintah Daerah diharapkan untuk senantiasa menggali potensi daerah sebagai yang dapat dijadikan sebagai pemasukan atau sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi pengeluaran pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk itu diharapkan adanya kontribusi PAD yang tinggi terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Pemerintah daerah tidak bisa hanya bergantung dari dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Halim (2015) mengatakan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, sebagai berikut (1) kemampuan keuangan daerah yang artinya daerah memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali potensi PAD, serta mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang memadai untuk membiayai dan menyelenggarakan pemerintahannya dan (2) ketergantungan yang tinggi atas bantuan pusat ditandai dengan PAD yang masih rendah.

Firdaus (2020) menjelaskan ada beberapa faktor penghambat keberhasilan pemerintah daerah melaksanakan otonomi diantaranya dominannya transfer dari pusat, kurang memaksimalkan perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), tingginya derajat sentralisasi dibidang perpajakan, rendahnya penerimaan pajak dan lemahnya dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu: (1) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, (2) Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, (3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan. Ketiga misi tersebut harus selalu digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan berpedoman pada tiga misi tersebut, diharapkan apa yang menjadi harapan semua lapisan masyarakat dapat terlaksana (Mardiasmo, 2002).

Dari aspek pelaksanaan, pemerintah daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan

efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi daerah yang bersangkutan. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah daerah dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban sebagai unit pelaksana (Artika, 2015).

Pemerintah daerah, khususnya Maluku Utara memiliki hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimiliki sesuai dengan kebutuhan dengan arah dan tujuan yang jelas serta dapat dipertanggung jawabkan secara akuntabel dan transparan. Sebagai pemerintah yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayananan masyarakat, pemerintah daerah kabupaten/kota di Maluku Utara mempunyai kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah mereka berhasil dalam menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Dalam rangka pertanggungjawaban publik tersebut, pemerintah daerah harus melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Fenomena yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen dan kinerja keuangan daerah masih sangat memperhatikan. Fakta bahwa hanya beberapa persen saja penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan asli

daerah menimbulkan ketergantungan keuangan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat yang sangat tinggi.

Dengan demikian pemberian otonomi daerah dan direvisinya UU tentang otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Setiap daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan pemerintah daerah sekarang ini sangatlah tergantung kepada pemerintah dan masyarakat di daerah tersebut dalam mengoptimalkan potensi daerah yang tersedia. Untuk itu pemerintah daerah harus mampu menjalin hubungan yang harmonis kepada setiap komunitas yang berada di daerahnya sehingga dukungan dan partisipasi masyarakat dijadikan modal dasar dalam pembangunan daerah. Begitu juga dengan dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat, selayaknya ditempatkan sebagai stimulus sehingga dapat menarik dana yang lebih besar lagi yang berasal dari potensi ekonomi daerah yang dimiliki.

Setiap daerah di Indonesia memiliki potensi penerimaan yang berbeda, karena adanya perbedaan potensi sumber daya, tingkat ekonomi dan karakteristik sosial budaya. Oleh karena itu, khusus untuk Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara perlu dilakukan penelitian tersendiri untuk mendapatkan gambaran yang relatif lebih lengkap mengenai kemampuan daerah menjadi daerah otonom.

Kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara dalam usaha mewujudkan otonomi daerah untuk kelangsungan pembangunan dan kegiatan

pemerintahnya, diwajibkan menggali sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini bertujuan untuk daerah tersebut mendapatkan dana yang besar, sehingga akan lebih mudah untuk merancang program-program pembangunan untuk memakmurkan masyarakatnya. Namun sebagian besar dana APBD tersebut bersumber dari dana perimbangan dan sangat kecil sekali porsi PADnya. Berikut adalah perbandingan jumlah APBD, dana perimbangan dan PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara:

**Tabel 1.1**  
**APBD Kabupaten/ Kota Provinsi Maluku Utara Tahun 2020**  
**(Dalam Miliar Rupiah)**

Tahun	APBD	Dana Perimbangan	PAD
Kab. Halmahera Barat	Rp. 902.51 Miliar	Rp. 677.73 Miliar	Rp. 38.38 Miliar
Kab. Halmahera Tengah	Rp. 812.72 Miliar	Rp. 600.65 Miliar	Rp. 60.45 Miliar
Kab. Halmahera Selatan	Rp. 1.482 Triliun	Rp. 1.126 Triliun	Rp. 75.39 Miliar
Kab. Halmahera Utara	Rp. 990.33 Miliar	Rp. 669.28 Miliar	Rp. 94.31 Miliar
Kab. Halmahera Timur	Rp. 887.10 Miliar	Rp. 659.64 Miliar	Rp. 54.57 Miliar
Kab. Pulau Morotai	Rp. 749.53 Miliar	Rp. 587.70 Miliar	Rp. 25.42 Miliar
Kab. Pulau Taliabu	Rp. 598.74 Miliar	Rp. 494.54 Miliar	Rp. 24.01 Miliar
Kab. Kepulauan Sula	Rp. 737.18 Miliar	Rp. 598.08 Miliar	Rp. 24.45 Miliar
Kota Tidore Kepulauan	Rp. 906.02 Miliar	Rp. 710.97 Miliar	Rp. 81.50 Miliar
Kota Ternate	Rp. 945.31 Miliar	Rp. 754.52 Miliar	Rp. 78.27 Miliar

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan (2020)

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas menunjukkan bahwa besarnya dana perimbangan masih mendominasi penerimaan daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini mengindikasikan masih rendahnya kemandirian akibat tingginya ketergantungan fiskal pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara terhadap pemerintah pusat. Peranan pendapatan asli daerah (PAD) yang rendah dalam rangka untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah, maka Kabupaten/ Kota di Provinsi Maluku Utara masih perlu akan adanya bantuan atau sumbangan dari pusat. Pendapatan sumbangan atau bantuan dari pusat adalah salah satu peranan untuk meningkatkan otonomi

daerah, jika kecil sumbangan atau bantuan dari pusat maka pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara sudah mampu berotonomi apabila sebaliknya jika masih memerlukan bantuan dan sumbangan yang besar maka pemerintah Kabupaten/ Kota di Provinsi Maluku Utara belum mampu berotonomi secara penuh.

Pengukuran kinerja keuangan penting dilakukan untuk dapat menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dan dituangkan dalam bentuk laporan keuangan yang bertujuan untuk menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, serta kinerja keuangan pemerintah daerah yang berguna dalam pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas pelaporan atas sumber daya yang dikelola pemerintah. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa analisis rasio keuangan yang berasal dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD (Puspitasari, 2013:6). Pengukuran kinerja dapat menggunakan analisis rasio keuangan daerah terhadap laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang terdiri dari rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio desentralisasi dan rasio ketergantungan keuangan daerah (Halim, 2004:150).

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan telah digunakan secara luas pada perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan penerapannya pada instansi publik khususnya pemerintah daerah masih sangat minim sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien serta akuntabel/dapat dipertanggungjawabkan, analisis rasio keuangan terhadap

pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan meskipun terdapat perbedaan kaidah pengakuntasiannya dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta).

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri pengeluaran pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, seperti bantuan pemerintah pusat maupun dari pinjaman dari pihak ketiga. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besar/kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, seperti bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio kemandirian bertujuan untuk menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal dan menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

Harahap dan Nasution (2019) dalam penelitiannya menunjukan bahwa pemerintah Kota Medan sudah sangat mandiri dan tidak tergantung terhadap bantuan dari pemerintah daerah lainnya. Rasio kemandirian diperoleh dengan membandingkan PAD dengan bantuan pemerintah daerah lain. Hasil perbandingan selama tahun 2012-2016 menunjukkan bahwa pemerintah Kota Medan telah mampu secara mandiri dalam mengelola keuangannya dengan memanfaatkan sumber pendapatan yang potensial dari PAD. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Firdaus (2020) menunjukan bahwa kemandirian keuangan daerah Kabupaten Bengkalis tergolong instruktif/rendah sekali. Kemandirian yang sangat rendah ini menunjukkan pemerintah daerah belum



mampu memaksimalkan PAD untuk membiayai belanja operasi/rutin dan belanja modal/pembangunan.

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan/ yang telah ditargetkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 100%. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Mardiasmo (2004:134) menyatakan bahwa efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat adalah bahwa efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau bahkan tiga kali lebih besar. Efektivitas hanya melihat suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Harahap dan Nasution (2019) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah Kota Medan juga sangat efektif secara kinerja keuangan. Hal ini dapat terlihat dari tingginya pencapaian PAD dibanding dengan yang telah ditargetkan sehingga pemerintah Kota Medan telah mampu menjalankan pembangunannya di segala aspek secara efektif. Secara keseluruhan, selama tahun 2012-2016 pemerintah Kota Medan menunjukkan kinerja yang sangat baik dalam mengelola keuangan dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Arumdari (2019) menunjukkan bahwa pemerintah daerah Kota Medan dikatakan kurang efektif dikarenakan kurangnya ketelitian dalam mentukan atau menggali sumber-sumber pendapatan

asli daerah secara riil sesuai dengan aturan yang berlaku dan kedisiplinan aparatur daerah juga sangat dibutuhkan dalam merealisasi target pendapatan asli daerah yang ditetapkan setiap tahunnya. Hal ini dilihat dari rasio efektivitas ditahun 2013-2017 rata-rata 82,22% yang termasuk kedalam kategori kurang efektif karena masih berada dibawah 100% yaitu diantara 75- 89% yang menggambarkan pemda kurang efektif dalam mengoptimalkan pencapaian target-targetnya dengan potensi riil yang sudah ditetapkan.

Rasio desentralisasi menunjukkan kemampuan pemerintah daerah menjalankan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi (Mahmudi, 2007:128). Putri (2018) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten Serang termasuk belum mampu menyelenggarakan desentralisasi karena nilai rata-rata yang masih dalam kategori sangat rendah (skala 0%- 25%). Artinya pemerintah daerah kabupaten Serang belum mampu menyelenggarakan desentralisasi dengan mengoptimalkan potensi daerah untuk menyelenggarakan pelayanan umum yang lebih baik sebab rata-rata rasio derajat desentralisasi hanya mencapai 7.87%.

Rasio ketergantungan keuangan daerah yaitu rasio yang mengukur tingkat kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Semakin tinggi rasio yang dihasilkan maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan atau pemerintah provinsi. Putri (2018) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten Serang memiliki tingkat ketergantungan dalam

kategori sedang (skala >50%-75%). Hal ini disebabkan masih rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah dibandingkan pendapatan transfer. Artinya kabupaten Serang masih bergantung kepada pemerintah pusat dengan rata-rata rasio ketergantungan sebesar 60.15%.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Firdaus (2020) yang meneliti tentang analisis kemandirian dan efektivitas keuangan daerah Kabupaten Bengkalis, yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah penelitian ini menambahkan rasio derajat desentralisasi dan rasio ketergantungan. Selain itu, objek dalam penelitian ini menggunakan Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara, Sedangkan objek penelitian sebelumnya hanya dilakukan pada Kabupaten Bengkalis. Alasan peneliti melakukan penelitian di seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara dikarenakan setiap Kabupaten/Kota memiliki potensi penerimaan yang berbeda, sehingga dengan adanya perbedaan potensi sumber daya dan tingkat ekonomi, maka secara khusus Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara perlu dilakukan penelitian untuk mendapatkan gambaran yang relatif lebih lengkap mengenai kemampuan daerah menjadi daerah otonom.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka peneliti ingin menguji kembali sejauh mana “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah;

1. Bagaimana rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020?

2. Bagaimana rasio efektivitas keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020?
3. Bagaimana rasio derajat desentralisasi keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020?
4. Bagaimana rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah;

1. Untuk menganalisis rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020.
2. Untuk menganalisis efektivitas keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020.
3. Untuk menganalisis derajat desentralisasi keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020.
4. Untuk menganalisis rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2015-2020.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang dilakukan adalah;

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan referensi dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dan alternatif masukan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan pemerintah daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif demi tercapainya keberhasilan otonomi daerah.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan wawasan dan sebagai bahan pembandingan terhadap penelitian akuntansi yang berhubungan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.