

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menurut Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Dalam otonomi daerah terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibandingkan sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai desentralisasi fiskal. Aspek kedua yaitu di sisi manajemen pengeluaran daerah meliputi pengelolaan keuangan daerah lebih akuntabel dan transparan sehingga lebih efisien dan efektif. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai reformasi pembiayaan atau *financing reform*. Untuk mencapai pembangunan suatu daerah diperlukan adanya pembiayaan dengan sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien. Pembiayaan suatu daerah diperoleh dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang disusun setiap tahun oleh pemerintah daerah beserta satuan kerjanya guna memenuhi pelayanan public. (Agustina, 2013).

Salah satu tujuan pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia adalah mewujudkan kemandirian daerah. Topik tentang kemandirian keuangan daerah dalam era otonomi semakin menarik untuk dibahas. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya PAD yang diperoleh tiap pemerintah daerah.

Semakin besar PAD suatu daerah dibandingkan dengan transfer keuangan pemerintah pusat maka pemerintah daerah tersebut dapat dikatakan mandiri. PAD merupakan hal yang utama dalam mengukur kemandirian keuangan daerah. Efektivitas PAD diukur dengan membandingkan antara PAD yang dianggarkan dengan yang terealisasi. PAD merupakan sumber pembiayaan yang murni berasal dari potensi daerah dan mencerminkan kondisi riil daerah. Struktur PAD yang kuat, mencerminkan kemampuan pembiayaan daerah yang kuat. Untuk itu, daerah perlu mempunyai struktur PAD yang terukur meliputi subjek dan objek pajak dan retribusi yang taat. Sementara Dana Perimbangan sebagai bentuk transfer lainnya dari pemerintah pusat semestinya hanya bersifat pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah, sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan daerahnya semakin kecil. Dengan semakin kecilnya tingkat ketergantungan tersebut, maka suatu daerah dapat dikatakan mandiri. (Oktavianti dan Tjahjono 2016).

Selanjutnya, Halim (2001) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi yaitu: 1) kemampuan keuangan daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan 2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar PAD dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peran pemerintah daerah menjadi lebih besar.

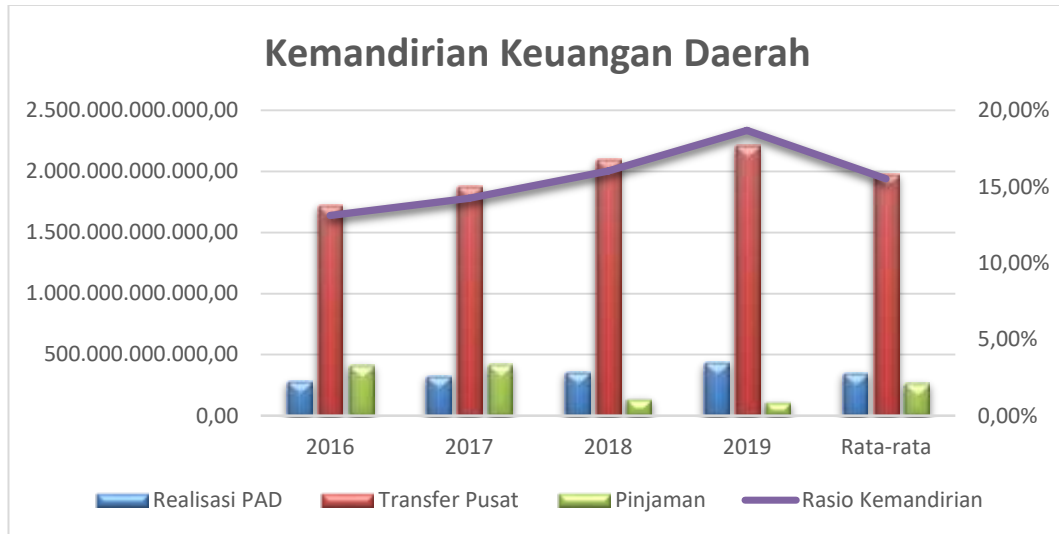
Perwujudan kemandirian daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya tersebut dijabarkan melalui desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan varian dari pelaksanaan desentralisasi yang ditempuh suatu negara, yang dapat didefinisikan sebagai devolusi (penyerahan) tanggung jawab fiskal dari pemerintah pusat kepada tingkatan pemerintahan yang ada dibawahnya, *sub-national levels of government*, seperti negara bagian, daerah, provinsi, distrik, dan kota (Davaodi, 2001). Desentralisasi fiskal diharapkan mampu mendorong pertumbuhan kemandirian daerah dalam mengelola sumber-sumber kekayaan daerahnya untuk kepentingan daerah itu sendiri. (Rofiq dan Santosa, 2013)

Selanjutnya Kahar dan Kustianingsih (2018), kemandirian daerah dapat diartikan sebagai seberapa besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan, mengingat pelaksanaan program pembangunan daerah di berbagai bidang membutuhkan biaya/investasi yang cukup besar. Daerah yang mampu memperkecil tingkat ketergantungannya kepada pemerintah pusat dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri. Kemandirian daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.

Sedangkan gambaran kemandirian keuangan daerah menurut Mardiasmo, (2002) dapat diketahui melalui seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut agar mampu membangun daerahnya dan mampu bersaing dengan daerah-daerah lain. Hal ini tercermin dari kontribusi PAD untuk mendanai belanja-belanja daerahnya dan kontribusi transfer pusat-daerah yang semakin menurun. Akan tetapi saat ini masih banyak kendala yang dihadapi pemerintah daerah terkait upaya meningkatkan penerimaan daerah salah satunya antara lain tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah sehingga menimbulkan *fiscal gap*.

PAD merupakan sumber utama pembiayaan dan pengeluaran daerah. Oleh karena itu, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya untuk meningkatkan PAD. Selain PAD, penerimaan daerah juga berasal dari Dana Perimbangan. Semakin besar kontribusi PAD terhadap struktur APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. (Wulandari,2018)

Gambar 1.1 Statistik Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi Maluku Utara Tahun 2016 s.d. 2019



Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Prov. Maluku Utara, 2020 (data diolah)

Berdasarkan gambar di atas, perhitungan akhir rasio Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi Maluku Utara selama Tahun 2016 hingga 2019, rata-rata 15,51% atau masuk kategori rendah sekali di skala 0% s.d. 25%.

Keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah, dimana perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBD semakin meningkat, sehingga ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat makin diminimalisasi guna menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan pembangunan, (Kahar dan Kustianingsih, 2018). Permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalan sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum

memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. (Halim,2009).

Selain itu, fenomena ketergantungan atas Dana Perimbangan yang sangat besar berdampak pada pelaksanaan kegiatan pemerintahan, antara lain kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan aktivitas pembangunan daerah. Sebagai contoh, berdasarkan LHP BPK Perwakilan Provinsi Maluku Utara, Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur Tahun 2019 mencantumkan Utang Jangka Pendek Lainnya sebesar Rp56.943.411.989,00 yang merupakan utang pemerintah daerah kepada pihak ketiga atas pelaksanaan pekerjaan fisik yang belum dibayarkan. Nilai tersebut mencapai 19,72% dari nilai realisasi Belanja Modal sebesar Rp288.824.155.273,00. Kondisi tersebut juga terjadi pada Pemerintah Kabupaten Pulau Taliabu. Pada Tahun 2020, Pemerintah Kabupaten Pulau Taliabu mencatat Utang Jangka Pendek sebesar Rp14.901.900.944,09 atau 14,45% dari realisasi Belanja Modal sebesar Rp103.142.264.214,00. Munculnya Utang Jangka Pendek (utang kepada pihak ketiga) antara lain penerimaan Dana Perimbangan dari pusat yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus mengalami penyesuaian atau tidak terealisasi seluruhnya. Selain itu, sejak Januari s.d. April Tahun 2021, Pemerintah Kabupaten Pulau Taliabu belum kembali melakukan kerjasama dengan pegawai tidak tetap (honorar daerah), karena keterbatasan keuangan daerah. Kondisi ini sedikit banyak berpengaruh pada aktivitas pemerintah daerah, terutama pada fungsi pelayanan.

Rata-rata rasio kemandirian keuangan Provinsi Maluku Utara selama Tahun 2016 s.d. 2019 yang tergolong rendah dimana komponen PAD dibandingkan dengan total pendapatan sehingga disimpulkan bahwa ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih cukup tinggi. Menurut penelitian Ratnasari (2014), menyatakan bahwa PAD secara simultan memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Hal ini bertentangan dengan penelitian dari Putri, et all (2012) yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh secara simultan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

Adapun hasil penelitian tentang kemandirian daerah yang dilakukan oleh Hidayat dan Putra (2016) menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah Provinsi Jambi dalam pelaksanaan otonomi daerah masih rendah, dan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara rasio-rasio kemandirian keuangan daerah (derajat desentralisasi fiskal, rasio ketergantungan, rasio kemandirian dan efektivitas (PAD) dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitian Widiastoeti dan Nuro (2019) terkait dengan pengaruh PAD, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Banyuwangi menemukan bahwa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Secara bersamaan, variabel PAD, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus secara signifikan mempengaruhi tingkat independensi keuangan lokal.

Sedangkan tingkat kemandirian keuangan daerah, Ersyad (2011) meneliti sebagian besar kabupaten/kota di Sumatera Barat pada 2006 – 2008 dikatakan belum mandiri karena masih bergantung pada pemerintah pusat untuk pembiayaan segala aktivitas daerahnya. Hal ini juga penelitian yang dilakukan oleh Oktavianti dan Tjahjono (2016) mengungkapkan bahwa rasio efektivitas PAD tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya, Marizka (2013) telah meneliti tentang “Pengaruh PAD, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah”. Studi kasus pada Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat tahun 2006-2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD dan DAK berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, sedangkan DBH dan DAU tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

Penelitian Wahid dan Ardiana (2018) menunjukkan bahwa PAD berasal dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah selama periode 2004 sampai 2015 terus meningkat. Hal ini dikarenakan pemerintah terus memperluas sumber penerimaan asli daerah dan meningkatkan efektivitas pemungutan sumber PAD. PAD dan Dana Perimbangan secara simultan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan fenomena dan riset gap yang telah diuraikan diatas, maka penulis mengambil judul, "**Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah di Provinsi Maluku Utara**".

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

- a. Apakah PAD berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah di Provinsi Maluku Utara?
- b. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah di Provinsi Maluku Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan pada penelitian ini sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis pengaruh PAD terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah di Provinsi Maluku Utara; dan
- b. Untuk menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah di Provinsi Maluku Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan, penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah literatur yang bermanfaat untuk:

1. Menambah pemahaman atas kemandirian keuangan daerah, PAD, dan Dana Perimbangan pada pemerintah daerah di Provinsi Maluku Utara; dan
2. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya agar dapat mengembangkan lebih lanjut penelitian ini.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat bermanfaat secara praktis sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi setiap pemerintah daerah di Provinsi Maluku Utara untuk menentukan arah kebijakan pengelolaan kemandirian keuangan daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan peningkatan PAD.