

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Reformasi yang digulirkan di negeri ini memberikan arah perubahan yang cukup besar terhadap tatanan pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan tersebut adalah lahirnya kebijakan otonomi daerah yang mengatur hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kebijakan tersebut memberikan angin segar terhadap kejumudan sistem sentralistik yang dinilai tidak adil dalam pelaksanaan pembangunan (Hasan, 2014). Otonomi daerah memberikan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kebijakan ini memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan daerahnya secara mandiri.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kebijakan yang mengatur tentang otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan salah satu instrumen yang dinilai efektif dalam pelaksanaan pemerataan pembangunan di tiap daerah, yang harapannya terjadi efisiensi dan keefektifan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah serta mampu menjadi solusi atas ketimpangan antar daerah yang dianggap sebagai dampak dari sistem sentralistik yang kurang adil.

Kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan dan pelaksanaan pembangunan dalam mengejar

ketertinggalannya dari daerah lain sesuai dengan kewenangan yang diaturnya. Implikasinya terhadap daerah adalah menjadikan daerah memiliki peran yang penting dalam mengatasi masalah pemerataan pembangunan dan pengelolaan pemerintahan secara mandiri. Sebagai pelaksana utama pembangunan di daerahnya daerah memiliki kewajiban dalam melaksanakan program- program pembangunan yang memiliki dampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan amanat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengamanatkan bahwa daerah memiliki kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakatnya. Daerah diberikan kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan mampu memenuhi kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundangan.

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.

Hubungan tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan public, yang mana dijelaskan bahwa jika kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal tinggi maka kinerja pelayanan publiknya tinggi, Penyebab hubungan tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah terhadap kinerja pelayanan public di lihat dari proporsi PAD per DAU yang tinggi. dan sebaliknya jika kemandirian fiskanya rendah maka kinerja pelayanan publiknya akan rendah. Penyebab hubungan

tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah terhadap kinerja pelayanan public di lihat dari proporsi PAD per DAU yang rendah. Yang mana dikatakan bahwa PAD per DAU ini menunjukkan kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah. Yang artinya PAD ini hasil usaha sendiri dari pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan sedangkan DAU disini merupakan sumber pndanaan terbesar dan utama bagi pemerintah daerah yang diperoleh dari transfer pemerintah pusat ke daerah. Tujuan utama dari pemberian DAU ini adalah pemerataan fiskal sehingga diharapkan akan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan public.

Hubunga tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah terhadap tingkat kinerja pelayanan public, yang mana dikatakan bahwa jika tingkat kemndirian dalam mengelola potensi daerah tinggi maka kinerja pelyanan piubliknya pun tinggi,penyebab hubungan kemandirian dalam mengelola potensi daerah dilihat dari proporsi PAD per DBH yang tinggi begitupun sebaliknya jika tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerahnya rendah maka tingkat kinerja pelayanan pubik pun rendah, penyebab hubungan kemandirian dalam mengelola potensi daerah dilihat dari proporsi PAD per DBH yang rendah. Yang mana dijelaskan, yang mana dikatakan bahwa PAD merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri yang digali berdasarkan kemampuan daerah itu sendiri, sedangkan DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daeah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Jika pemerintah daerah dapa mengoptimalkan penerimaan dari pajak dan

sumber daya alam yang dimiliki sehingga pendapatan yang diperoleh semakin tinggi maka DBH yang diterimapun cenderung akan semakin besar.

Hubungan selanjutnya adalah Sisa Lebih Perhitungan anggaran (SILPa) yang mana ini berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik. Yang mana dikatakan bahwa jika Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) besar maka semakin besar pula tingkat kinerja dari pelayanan publik, dan jika rendahnya Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) yang dimiliki maka rendahnya tingkat kinerja dari pelayanan publik. Yang mana dijelaskan bahwa SILPa ini merupakan selisih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama 1 periode anggaran. Penyebabnya dari sektor penerimaan pembiayaan SILPa merupakan variabel yang mungkin dapat mempengaruhi besar kecilnya alokasi belanja modal pada tahun anggaran berikutnya.

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

Tahun	APBD	Dana Perimbangan	PAD
Kab. Halmahera Barat	Rp. 902.515 Miliar	Rp.677.735Miliar	Rp. 38.383Miliar
Kab. Halmahera Tengah	Rp. 812.728 Miliar	Rp. 600.651Miliar	Rp. 60.457Miliar
Kab. Halmahera Selatan	Rp. 1.482 Triliun	Rp. 1.126 Triliun	Rp. 57.395Miliar
Kab. Halmahera Utara	Rp. 990.336 Miliar	Rp.669.289Miliar	Rp. 94.313Miliar
Kab. Halmahera Timur	Rp. 887.100 Miliar	Rp.659.648Miliar	Rp. 54.575Miliar
Kab. Pulau Morotai	Rp. 749.537 Miliar	Rp.587.703Miliar	Rp. 25.424Miliar
Kab. Pulau Taliabu	Rp. 598.743 Miliar	Rp.494.548Miliar	Rp. 24.019Miliar
Kab. Kepulauan Sula	Rp. 737.183 Miliar	Rp. 598.087Miliar	Rp. 24.453Miliar
Kota Tidore Kepulauan	Rp. 906.027 Miliar	Rp.710.976Miliar	Rp. 81.508Miliar
Kota Ternate	Rp. 945.313 Miliar	Rp. 754.528Miliar	Rp. 78.274Miliar

Sumber : Badan Pusat Statistik (2021 )

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas dapat dilihat APBD Kabupaten/ Kota di Provinsi Maluku Utara masih sangat tergantung dengan dana perimbangan. Hal ini menunjukkan bahwa peranan pendapatan asli daerah (PAD) masih kecil 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.

Untuk dapat mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah, baik yang menyangkut dengan praktek penyelenggaraan kegiatan rutin pemerintahan maupun pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan, maka setiap daerah di Indonesia harus memiliki sumber-sumber pendapatan yang potensial. Hal ini dimaksudkan agar daerah memiliki kemampuan yang besar untuk membiayai kegiatan-kegiatan rutin pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakannya

dan secara bertahap dapat mengurangi ketergantungannya terhadap keuangan pemerintah pusat. Akan tetapi, kondisi obyektif anggaran pendapatan daerah dalam APBD kabupaten/kotaprovisi Maluku Utara periode 2020 memperlihatkan bahwa, pendapatan daerah masih mengandalkan penerimaan dari sumber dana perimbangan. Ketergantungan pemerintah Kabupaten/Kota di provinsi Maluku Utara terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat terutama yang bersumber dari DAU dan transfer pemerintah daerah dalam setiap tahun yang lebih besar dari proporsi kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD dan BHPBP dapat mengakibatkan derajat desentralisasi dan otonomi fiskal daerah menjadi rendah.

Menurut Rosiddin (2015) dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait masalah penerimaan daerah. Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat sehingga dapat meningkatkan penyelenggaraan otonomi dan kelusaaan daerah.

Dalam pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat melakukan pengalihan dana yang diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan. Dana perimbangan ini menjadi sumber pendapatan bagi pemerintah daerah selain dari PAD. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah sebagaimana tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014, dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah (Fuad, 2014).

Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, sehingga mampu mencapai kemandirian daerah sebagaimana tercapainya tujuan otonomi itu sendiri. Menurut Halim (2007) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga pendapatan asli daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sejalan dengan Waluyo (2007) yang mengatakan bahwa idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga daerah dapat benar-benar otonom, tidak lagi tergantung ke pemerintah pusat. Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Santosa dan Rahayu (2005) menyebutkan bahwa PAD sebagai salah satu penerimaan daerah mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin besar PAD maka menunjukkan bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat berkurang. Namun demikian kebijakan-kebijakan desentralisasi fiskal yang ada tidak serta merta dapat membangun kemandirian daerah dengan cepat.

Penelitian yang dilakukan oleh penelitian yang dilakukan oleh Hasan (2014) menunjukkan bahwa tingkat daerah kabupaten kota dilihat dari derajat desentralisasi fiskal kemampuan keuangannya masih rendah dan artinya ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih sangat besar. Penelitian Fuad

(2014) menunjukkan bahwa besarnya tingkat kemandirian daerah dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Rohi (2016) menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah tidak berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik daerah.

Menurut PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, DBH merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dibagi hasilkan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Potensi daerah merupakan bentuk kekayaan daerah. Kekayaan ini mencakup kekayaan material dan nonmaterial. Tentu sudah jelas bahwa kekayaan fisik yang dimiliki masing-masing daerah dapat menghasilkan kekayaan materi bagi daerah asalnya.

DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari pendapatan asli daerah selain dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Jika pemerintah daerah dapat mengoptimalkan penerimaan dari pajak dan sumber daya alam yang dimiliki, sehingga pendapatan yang diperoleh semakin tinggi maka transfer DBH yang diterima pun cenderung akan semakin besar. Secara teoritis pemerintah daerah akan mampu menetapkan belanja modal yang semakin besar jika anggaran DBH semakin besar pula, begitupun Sebaliknya semakin kecil belanja modal yang akan ditetapkan jika anggaran DBH semakin kecil.



Dana bagi hasil memiliki proporsi terbesar setelah DAU. DBH ini merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri atas DBH pajak dan DBH Sumber Daya Alam. Padahal PAD sebagai sumber pendanaan yang digali dari potensi daerah itu sendiri seharusnya mampu untuk menjadi sumber pendanaan utama dibandingkan dengan bantuan dari pemerintah pusat. Karena dengan proporsi PAD yang paling tinggi dalam pendapatan pemerintah daerah kabupaten/kota mengindikasikan kalau pemerintah daerah tersebut mampu untuk membiayai segala kewenangannya dalam menjalankan otonomi daerah atau dengan kata lain daerah tersebut bisa mandiri tanpa menggantungkan bantuan dana dari pusat.

Penelitian Fuad (2014) menunjukkan bahwa tingkat kemampuan daerah dalam mengelolah potensi daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik daerah. Ulfa (2016) menemukan bahwa tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik. Selain itu, Suryani dan Wibowo (2019) dalam penelitiannya mendukung penelitian sebelumnya, menemukan bahwa tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Rohi (2016) menunjukkan bahwa tingkat kemampuan daerah dalam mengelolah potensi daerah tidak berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik daerah.

Selain dari PAD dan dana perimbangan, belanja modal dapat dibiayai dari dana pemerintah daerah yang masih menganggur sebagai implikasi dari terjadinya surplus APBD pada akhir tahun anggaran sebelumnya. Dana yang

menganggur atau disebut dengan dana idel ini biasanya berupa SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran).SiLPA menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.

Adanya SiLPA akhir tahun sebelumnya pada APBD ini tentunya juga akan menjadi masalah apabila pengelolaanya tidak ditangani dengan benar. Hal ini berkaitan dengan moral hazard para pemangku kepentingan yang akan timbul sebagai konsekuensi dari adanya dana pemerintah daerah yang masih menganggur/belum terpakai pada tahun anggaran bersangkutan. Oleh karena itu SiLPA ini bisa dikondisikan sebagai dana untuk membiayai belanja daerah yang sifatnya meningkatkan pembangunan infrastruktur daerah yang nantinya akan bisa meningkatkan pelayanan daerah terhadap publik.

SiLPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung (belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai) dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan (Kusnandar dan Siswantoro, 2011).

Penelitian Rohi (2016) menunjukkan Silpa berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik daerah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Fuad (2014) menunjukkan bahwa besarnya silpa pada akhir tahun sebelumnya berpengaruh positif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik daerah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Fuad (2014) dengan judul penelitian pengaruh tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah, tingkat kemandirian dalam mengelola

potensi daerah dan silpa terhadap tingkat kinerja pelayanan publik. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota di provinsi Maluku Utara, sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan pada Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah. Selain itu, periode penelitian pada penelitian ini yaitu 2015-2020. Sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan pada periode 2006-2012.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka peneliti menguji kembali pengaruh kemandirian terhadap tingkat kinerja pelayanan publik pada pemerintah daerah kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah;

1. Apakah tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik?
2. Apakah tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik?
3. Apakah sisa lebih perhitungan anggaran berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah;

1. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah terhadap kinerja pelayanan publik.
2. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.
3. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh sisa lebih perhitungan anggaranterhadap tingkat kinerja pelayanan publik.

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

Adapun manfaat penelitian yang dilakukan adalah;

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat mengembangkan referensi-referensi akuntansi yang sudah ada, dan memperkuat penelitian sebelumnya yaitu berkaitan dengan kemandirian daerah terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan tambahan informasi bagi para pembaca yang ingin menambah wawasan pengetahuan khususnya dibidang sektor publik, sebagai sarana bagi penelitian untuk mengembangkan dan menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh peneliti dari bangku kuliah dengan yang ada di dunia kerja.

3. Manfaat Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan mengenai kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan keuangan daerah bagi instansi pemerintah yang terkait.