

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengisyaratkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah.

Sebagai daerah yang otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang.

Otonomi daerah bukan hanya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat¹.

Halim menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan daerah otonomi, yaitu:

- (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk

¹ Ahmad Yani, Hubungan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 347

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 pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar².

Serta yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawab daerah. Sedangkan yang dimaksud keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

² Dori saputra, "*analisis kemandirian dan efektivitas keuangan daerah pada kabupaten dan kota di provinsi sumatera barat*". Artikel ilmiah (2014). Hal 2

Salah satu faktor yang mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintah daerah adalah dari segi faktor keuangan. Sebagaimana kita ketahui bahwa Provinsi Banten memiliki berbagai daerah yang berbeda, salah satu kota yang memiliki pendapatan yang selalu meningkat dibandingkan kota atau kabupaten lain yang adalah Kota Tangerang Selatan, Kabupaten dan Kota lainnya selalu mengalami fluktuatif setiap tahunnya. Sedangkan Kabupaten Pandeglang dan Kabupaten Lebak selalu menduduki posisi terakhir di Provinsi Banten atau sebagai kabupaten yang mendapatkan PAD yang kecil dibandingkan kabupaten/ kota yang ada di Provinsi Banten disetiap tahun pada tahun 2015 sampai dengan 2018.

Alasannya peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten selalu diikuti dengan jumlah dana berimbang yang selalu meningkat, sedangkan daerah otonom harus seminim mungkin ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar.

Rasio efisiensi keuangan daerah menggambarkan perbandingan antara realisasi belanja daerah dengan realisasi pendapatan daerah. Kinerja keuangan pemerintah daerah dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang 1 (satu) atau dibawah 100 (seratus) persen. Semakin kecil rasio efisiensi keuangan daerah berarti kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik dan pengelolaan keuangan daerah semakin efisien.

Rasio efektivitas keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Pengukuran rasio efektivitas penting dilakukan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah merealisasikan PAD yang termasuk komponen penting pada Daerah Otonom, dikatakan efektif bila mencapai 1 (satu) atau 100 (seratus) persen. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kinerja keuangan pemerintah semakin baik. Selain rasio efektivitas hal yang penting dalam melaksanakan melaksanakan dan mewujudkan otonomi daerah adalah menekan biaya pengeluaran daerah. Hal itu perlu

dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan target penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya.

Kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah³. APBD merupakan instrument kebijakan utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrument kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD mempunyai fungsi otoritas yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja daerah⁴.

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, 5

⁴ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, 6

Keberhasilan menggali dan meningkatkan pendapatan daerah harus diimbangi dengan keberhasilan daerah dalam menekan pengeluaran daerah. Pengeluaran daerah atau belanja daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.⁵ Belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan keuangan daerah. Stevany H Dethan berkata bahwa:

Belanja daerah haruslah dapat diimbangi dengan penerimaan daerahnya. Hal ini disebabkan, jika belanja daerah yang tidak dapat diimbangi oleh penerimaan daerah maka akan terjadi deficit anggaran daerah. Sebaliknya apabila penerimaan daerah lebih besar dari belanja daerah, maka akan terjadi surplus anggaran daerah. Surplus anggaran daerah ini disebabkan karena adanya efisiensi yang dijalankan oleh pemerintah daerah dalam tata kelola keuangan daerah.⁶

⁵Mohammad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik* (Yogyakarta:BPFE, 2012), 95.

⁶Stevany H Dethan, *Efektivitas dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat*, Vol X, No. 1, (Desember 2016), 58

Tidak ada perkembangan yang signifikan memang di Provinsi Banten, dua kota yang menjadi penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu Kota Tangerang dan Kota Cilegon merupakan kota industri yang memang sudah berkembang bahkan sebelum lepas dari Provinsi Jawa Barat. Hal ini jelas menunjukkan bahwa otonomi daerah, khususnya untuk Provinsi Banten gagal dalam mencapai tujuannya.

Meskipun terlihat terdapat peningkatan dalam kontribusi PAD dalam pendapatan daerah, tetapi hal ini belum terjadi secara merata. Hanya beberapa daerah saja yang sudah dapat menyumbang PAD dalam jumlah besar.

Salah satu semangat reformasi keuangan daerah adalah dilakukannya pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah dan penilaian kinerja keuangan daerah otonomi agar dapat diketahui sejauh mana pemerintah daerah otonom mampu melaksanakan otonomi khususnya dibidang keuangan. Pertanggungjawaban keuangan kepala daerah kabupaten atau kota di Provinsi Banten telah dilakukan sepanjang tahun 2014 sampai dengan tahun 2017 dihadapan DPRD Kabupaten dan Kota.

Namun, pertanggungjawaban tersebut belum dilengkapi dengan informasi tentang bagaimanakah kinerja keuangan dan berbagai dimensi keuangan daerah otonom agar dapat diperoleh penilaian kinerja keuangan yang lebih komprehensif dalam melaksanakan otonomi keuangan daerah. Dalam kaitan ini sangatlah relevan dilakukan penelitian untuk mengetahui kinerja keuangan daerah otonom Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten.

Dimensi keuangan daerah otonom yang paling krusial yang akan diteliti adalah kemandirian keuangan daerah otonom Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten. Dimensi lain yang tidak kalah pentingnya adalah dimensi efektivitas keuangan daerah otonom sebagai indikator keberhasilan daerah dalam merealisasikan PAD yang dianggarkan. Cakupan penelitian yang dilakukan meliputi efektivitas dan kemandirian keuangan daerah tiap-tiap tahun⁷.

Untuk menganalisa kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat menggunakan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan

⁷ Dwirandra, *Efektivitas dan Kemandirian Keuangan Daerah Otonom Kabupaten dan Kota di Provinsi Bali*. Jurnal Akuntansi. 4

dilaksanakan. Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dengan analisa ini pemerintah dapat menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, melihat pertumbuhan keuangan daerah dan dapat mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah (Abdul Halim:2008).

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk meneliti kinerja keuangan daerah berdasarkan tingkat efektivitas dan Efisiensi keuangan daerah. Kemudian bermaksud menuangkannya dalam bentuk skripsi yang berjudul **“ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS KINERJA KEUANGAN DAERAH KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI BANTEN”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Belanja daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten hampir semua masih cukup tinggi dibandingkan dengan total pendapatan daerah.
2. Ada beberapa Kabupaten dan Kota yang belum tercapainya Realisasi PAD sesuai dengan target anggaran.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja keuangan pemerintah berdasarkan tingkat efisiensi pengelolaan keuangan daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten selama periode 2015-2018?
2. Bagaimana kinerja pemerintah berdasarkan tingkat efektivitas keuangan daerah (KKD) Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten selama periode 2015-2018?

D. Pembatasan Masalah

Peneliti hanya meneliti dan berfokus pada tingkat efisiensi dan efektivitas keuangan daerah dalam menilai kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten selama kurun waktu empat tahun (2015-2018).

E. Tujuan Penelitian

Setiap usaha seseorang tidak terlepas dari tujuan yang ingin dicapai. Begitu juga dengan penelitian ini yang bertujuan untuk :

1. Untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah berdasarkan tingkat efisiensi pengelolaan keuangan daerah kabupaten dan kota di Provinsi Banten selama periode 2015-2018.
2. Untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah berdasarkan tingkat efektivitas keuangan daerah kabupaten dan kota di Provinsi Banten selama periode 2015-2018.

F. Manfaat Penelitian

Peranan dan manfaat penelitian dalam karya ilmiah sangatlah penting. Hal ini dapat dilihat melalui dua aspek yaitu :

1. Secara Praktis

a. Bagi Penulis atau Peneliti

Dengan adanya penelitian ini, penulis dapat membandingkan antara teori yang didapat selama berada di bangku kuliah dengan kenyataan yang didapat di lapangan dalam hal ini mengenai kinerja pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten dilihat dari rasio pendapatan daerah pada APBD. Sehingga penulis dapat mengetahui sejauh mana teori tersebut dapat diterapkan dan dimanfaatkan di lingkungan kampus tapi di luar bangku kuliah serta dengan adanya penelitian ini akan melatih penulis dalam memecahkan, mendefinisikan masalah dan menganalisa situasi.

b. Bagi pemerintah daerah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu bahan pertimbangan dan masukan dalam upaya peningkatan kinerja keuangan daerah dilihat dari rasio pendapatan APBD.

c. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang pentingnya kinerja pemerintah daerah dilihat dari rasio pendapatan daerah pada APBD terhadap keberhasilan otonomi daerah.

2. Secara Teoritis

a. Sebagai suatu bahan perbandingan antara teori dan fakta ataupun kenyataan yang terjadi di lapangan.

b. Sebagai suatu bahan acuan di bidang penelitian yang sejenis untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut lagi.

c. Sebagai pengembangan terhadap teori analisis kinerja keuangan pada umumnya.

G. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi. Upaya pemberdayaan pemerintah dan pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik, hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi penganggaran untuk kepentingan publik, tetapi pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah⁸. Asas umum pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada aturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan atas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat⁹.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 efisiensi adalah hubungan antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*), efisiensi merupakan ukuran apakah penggunaan barang dan jasa

⁸ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2004), 9

⁹ Ahmad yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2013), 359

yang dibeli dan digunakan oleh organisasi perangkat pemerintahan dapat mencapai tujuan organisasi tertentu.

Rasio efisiensi keuangan daerah menggambarkan perbandingan antara realisasi belanja daerah dengan realisasi pendapatan daerah. Kinerja keuangan pemerintah daerah dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang 1 (satu) atau dibawah 100 (seratus) persen. Semakin kecil rasio efisiensi keuangan daerah berarti kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik dan pengelolaan keuangan daerah semakin efisien.

Secara sederhana efektivitas merupakan ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas sebagai suatu kegiatan yang tepat sasaran berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dalam implementasi suatu kegiatan tertentu. Tingkat efektivitas pengelolaan keuangan daerah dapat diukur menggunakan rasio yang disebut dengan rasio efektivitas keuangan daerah.

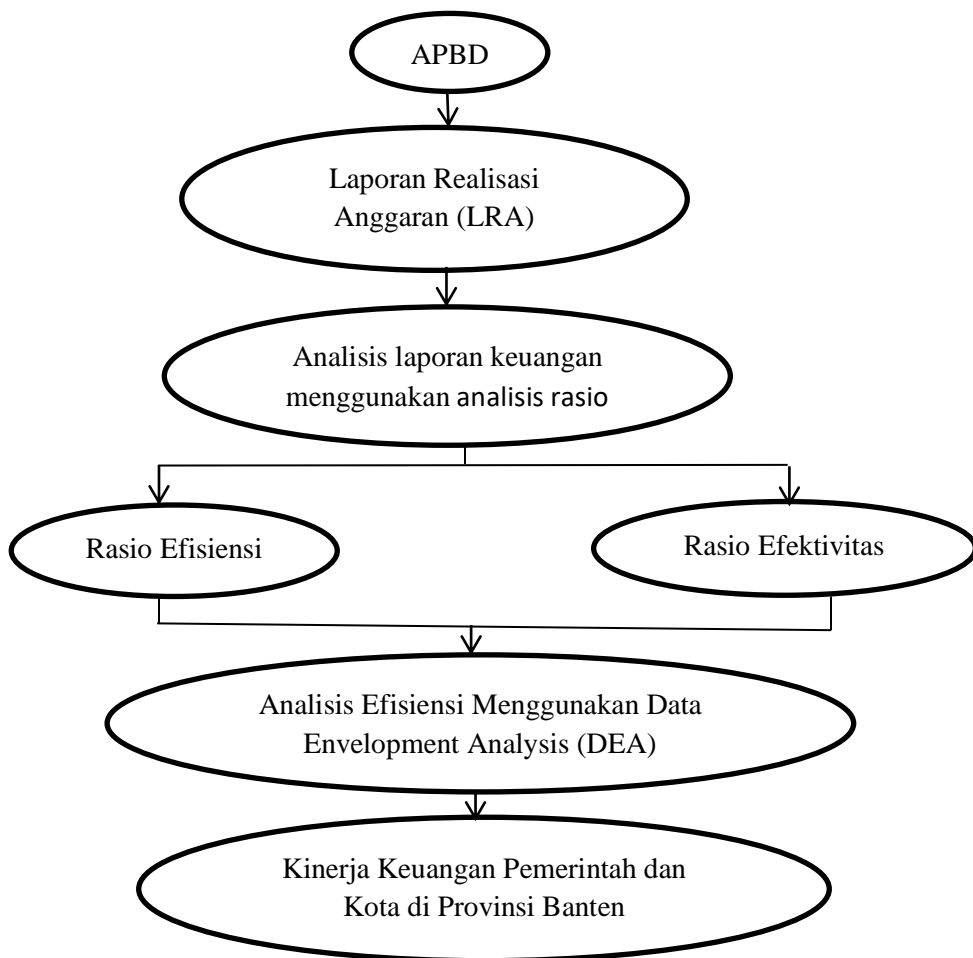
Rasio efektivitas keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai

dengan yang ditargetkan¹⁰. Pengukuran rasio efektivitas penting dilakukan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah merealisasikan PAD yang termasuk komponen penting pada Daerah Otonom, dikatakan efektif bila mencapai 1 (satu) atau 100 (seratus) persen. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kinerja keuangan pemerintah semakin baik. Selain rasio efektivitas hal yang penting dalam melaksanakan melaksanakan dan mewujudkan otonomi daerah adalah menekan biaya pengeluaran daerah. Hal itu perlu dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan target penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya¹¹

¹⁰ Mahmudi, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Edisi Dua* (Yogyakarta : BPFE, 2010), 143

¹¹ Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat, 2012), 234

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



H. Sistematika Penulisan

Perumusan sistematika pembahasan ini untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pembahasan dalam penelitian, sehingga dapat memudahkan pembaca untuk mengetahui maksud dilakukannya penelitian skripsi ini.

Bab I : Merupakan bab pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, pembatasan masalah,, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, sistematika pembahasan.

Bab II : Kajian Pustaka terdiri dari konsep keuangan daerah, pengertian dan ruang lingkup keuangan daerah, anggaran pendapatan dan belanja daeah, efektivitas, efisiensi, kemandirian keuangan daerah, kajian teori yang digunakan menurut perspektif islam, penelitian terdahulu yang relevan serta hipotesis penelitian.

Bab III : Metode penelitian terdiri dari tempat dan waktu penelitian, populasi daan sampel, jenis-jenis sumber data, metode analisis data.Bab IV : Deskripsi hasil penelitian, terdiri dari gambaran umum obyek penelitian, pembahasan hasil penelitian.

Bab V : Penutup dan Saran, pada bab ini berisi kesimpulan dari penelitian berdasarkan analisis data yang telah diolah dan telah dibahas pada bagian sebelumnya dan memberikan saran yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam penelitian selanjutnya.

