

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntansi sektor publik saat ini berkembang sangat pesat dengan adanya penerapan pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sudah mengalami perubahan dari sentralistik menjadi desentralistik. Sentralistik merupakan pemberlakuan kekuasaan oleh pemerintah pusat. Sedangkan desentralistik merupakan pemberian kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan secara mandiri atau biasa disebut otonomi daerah. Dalam hal ini pengelolaan keuangan negara sudah tidak terpusat lagi di pemerintah pusat, akan tetapi dapat dikelola secara otonom oleh pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 3 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah yaitu kepala daerah yang menyelenggarakan pemerintah daerah untuk melakukan pelaksanaan daerah otonom. Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 6 tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah diharapkan sebagai wadah dalam mengimplementasikan tujuan pemerintah pusat dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan memperhatikan beberapa pertimbangan yaitu pertimbangan bahwa daerah lebih mengerti dan lebih memahami kebutuhan masyarakat daerahnya, sehingga dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kewenangan adanya otonomi daerah dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengelola dan mengembangkan potensi daerah masing-masing agar menjadi daerah yang mandiri. Anggapan tersebut dikarenakan, pemerintah daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga lebih mengetahui potensi dan kebutuhan dari masyarakatnya.

Pemberian hak otonomi daerah dimaksudkan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan kebutuhan serta memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut. APBD tersebut adalah

salah satu stimulus yang dapat meningkatkan perekonomian suatu wilayah yang dimuat dalam kebijaksanaan keuangan pemerintah daerah. Sesuai dengan hasil penelitian Margarita, L. (2019) menyatakan bahwa aspek penting yang dapat diukur untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah pendapatan asli daerah.

Pemberian otonomi yang luas akan memudahkan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan serta menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah yang berfokus kepada kepentingan masyarakat. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 pasal 3 ayat 1 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan dalam mengelola keuangan daerah harus dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan peraturan-peraturan untuk meminimalisir kecurangan. Hasil penelitian Halim (2007) dalam Mutiha, A.H. (2016) menyatakan APBD merupakan cerminan pemerintah daerah dalam mengelola dan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada publik. Pengelolaan keuangan daerah sangat penting untuk diperhatikan. Hal tersebut dikarenakan keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dapat mengukur bagaimana performa pemerintah daerah dalam mengatur keuangan daerah. Sesuai dengan hasil penelitian Mutiha, A.H. (2016) yang menyatakan bahwa untuk mengukur kedisiplinan daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah perlu adanya acuan untuk melihat apakah daerah tersebut sudah mandiri, akuntabel, efektif, dan efisien sebagai tolok ukur untuk menetapkan anggaran pada periode selanjutnya.

Pengertian kinerja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 pasal 1 ayat 32 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keluaran/hasil dari program/kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Performa organisasi akan dinilai baik jika dapat mencapai tujuan yang telah disepakati sebelumnya begitupun sebaliknya. Tanpa adanya suatu tujuan, performa organisasi tidak dapat dinilai baik atau buruk karena tidak ada ukuran atau standarnya. Dalam organisasi sektor publik, aspek penting yang dapat dilihat adalah bagaimana performa dapat diukur. Adapun tiga tujuan dilakukannya pengukuran performa yaitu: 1) untuk membantu

memperbaiki performa pemerintah. 2) ukuran performa sektor publik digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan yang nantinya akan berpengaruh terhadap kebijakan yang diambil. 3) ukuran performa sektor publik digunakan sebagai wujud pertanggungjawaban kepada publik dalam memperbaiki citra lembaga (Mardiasmo, 2018).

Hasil penelitian Mariani (2013) dalam Maemunah (2020) menyatakan bahwa performa keuangan daerah merupakan kapasitas dari suatu wilayah untuk mencari maupun melakukan pengelolaan terhadap sumber keuangan yang dimiliki oleh daerah guna mencukupi kebutuhan serta dapat memberikan dukungan terkait jalannya sistem pemerintahan daerah, mengayomi masyarakat, dan membangun infrastruktur daerah agar tidak bergantung pada pemerintah pusat sehingga wewenang dan tanggung jawab penuh dapat dikelola sendiri terkait pengelolaan dana keuangan untuk kepentingan umum berdasarkan aturan dan regulasi yang telah dibuat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bisa menjadi tolok ukur dalam menilai performa keuangan pemerintah daerah, karena anggaran bisa menjadi gambaran kedapatan pemerintah daerah dalam mengelola kepentingan publik seperti pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan di daerah. Hasil penelitian Ropa, M.O. (2016) menyatakan bahwa salah satu cara mengukur performa keuangan pemerintah daerah yakni melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sudah ditentukan.

Menurut Mahmudi (2019), analisis rasio keuangan adalah perbandingan antara dua aspek data yang berasal dari elemen laporan keuangan. Analisis rasio keuangan dengan berdasarkan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat meningkatkan kuantitas pengelolaan keuangan daerah, sehingga analisis rasio keuangan tersebut harus mencakup analisis terhadap pendapatan daerah dan belanja daerah. Analisis rasio keuangan berdasarkan laporan realisasi APBD digunakan untuk mengetahui seberapa besar kegiatan pemerintah dalam melakukan pengeluaran pendapatan, menilai seberapa besar tingkat kemandirian dalam menggunakan dana transfer, mengukur performa dalam realisasi pendapatan asli daerah, serta untuk melihat perkembangan

penerimaan pendapatan dan tingkat pengeluaran yang dilakukan selama satu periode. Menurut Mahmudi (2019) performa keuangan pemerintah dapat diukur menggunakan analisis rasio keuangan yang terdiri dari Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan.

Rasio derajat desentralisasi yaitu menggambarkan perbandingan antara jumlah keseluruhan Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ketergantungan keuangan daerah menggambarkan perbandingan jumlah dana transfer dari pemerintah pusat untuk pemerintah daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio kemandirian keuangan daerah yaitu menggambarkan perbandingan keseluruhan PAD dibandingkan total pendapatan dari transfer pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Rasio efektivitas PAD menggambarkan kedapatan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Rasio Efisiensi PAD yaitu menggambarkan perbandingan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk memperoleh PAD dengan realisasi penerimaan PAD. Rasio keserasian bermanfaat untuk menggambarkan keseimbangan antarbelanja, terdiri dari analisis belanja operasi dan analisis belanja modal. Rasio pertumbuhan dapat digunakan untuk menghitung besarnya kedapatan pemerintah daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat kemandirian dalam suatu periode.

Salah satu hal yang menjadi permasalahan dalam implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia yaitu bergantungnya pemerintah daerah yang cukup tinggi atas dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat. Berdasarkan pidato penjelasan pemerintah terkait Rancangan Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Nota Keuangan 2019 dalam Sidang Paripurna DPR. Presiden Jokowi menjelaskan, belanja negara 2019 akan diarahkan pada upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, percepatan pembangunan infrastruktur, penguatan program perlindungan sosial, reformasi birokrasi, dan penguatan desentralisasi fiskal. Penguatan desentralisasi fiskal diisyaratkan dengan perencanaan alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa

(TKDD) dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2019 sebesar Rp 832,3 triliun. Hasil tersebut mengalami peningkatan sejumlah 9% dari estimasi realisasi pada 2018 atau meningkat sejumlah 45,1% dari realisasinya pada 2014 sebesar Rp 573,7 triliun. Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah daerah untuk mengelola dan menjalankan kewenangan yang diberikan secara mandiri dalam berbagai sektor kecuali dalam sektor pertanahan, yustisi, moneter, fiskal, keagamaan dan politik luar negeri. Akan tetapi harapan tersebut ternyata bersifat kontradiktif dengan realitas yang terjadi, dimana terdapat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat. Berdasarkan keterangan dari Menteri Keuangan Sri Mulyani yang menjelaskan bahwasanya bergantungnya pemerintah daerah terhadap TKDD sangatlah tinggi, dimana rata-rata nasional menjelaskan bahwa ketergantungan tersebut berjumlah hingga 80,1% dan di lain sisi kontribusi PAD hanya sebatas 12,87% (Nugraha, 2019).

Kabupaten Banyuwangi merupakan salah satu daerah otonomi di Provinsi Jawa Timur yang diberikan kekuasaan secara luas dan diberikan tanggungjawab dalam melaksanakan urusan pemerintah dari pemerintah pusat untuk memberikan pelayanan terhadap perkembangan daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi dalam menyelenggarakan otonomi daerah setiap tahunnya berkewajiban untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Banyuwangi merupakan badan yang mempunyai tugas pokok membantu pemerintah daerah dalam pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan khususnya di bidang keuangan. Tugas pokok dibidang keuangan yang harus dilakukan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Banyuwangi yaitu menghimpun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Banyuwangi.

Tabel 1.1 Sumber-sumber Pendapatan Daerah Kabupaten Banyuwangi Tahun Anggaran 2016-2020

Tahun	Sumber Pendapatan			Total Pendapatan Daerah
	Pendapatan Asli Daerah	Pendapatan Transfer	Lain-lain PAD yang Sah	
2016	Rp367.872.665.894,10	Rp2.276.752.770.072,00	Rp160.993.637.740,90	Rp2.805.619.073.707,00
2017	Rp388.943.532.860,79	Rp2.211.780.316.275,00	Rp131.298.817.820,58	Rp2.732.022.666.956,37
2018	Rp450.066.949.215,18	Rp2.416.047.253.365,00	Rp131.529.815.766,36	Rp2.997.644.018.346,54
2019	Rp495.691.172.682,08	Rp2.521.085.575.825,00	Rp126.505.875.606,25	Rp3.143.282.624.113,33
2020	Rp482.740.174.377,22	Rp2.339.531.673.666,00	Rp445.959.400.929,01	Rp3.268.231.248.972,23

Sumber : BPKAD Kabupaten Banyuwangi (2021)

Berdasarkan tabel 1.1 diatas, dapat diketahui permasalahan keuangan daerah yang dihadapi Kabupaten Banyuwangi antara lain yaitu tingkat ketergantungan dana transfer pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi masih sangat tinggi terhadap pemerintah pusat selama kurun waktu 2016-2020 pendapatan transfer yang diterima Kabupaten Banyuwangi mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Pendapatan transfer pada tahun 2016 mengalami peningkatan dibandingkan pada tahun sebelumnya, peningkatan tersebut karena pada tahun 2016 Kementerian Keuangan RI memberikan dana insentif sebagai bentuk penghargaan atas keberhasilan Kabupaten Banyuwangi dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, kesehatan fiskal, pelayanan publik dan pelaksanaan DAK tahun 2016 yang sudah memenuhi standar kualitas output yang ditetapkan dalam kurun waktu yang tepat. Pendapatan transfer tahun 2017 mengalami penurunan dibandingkan pada tahun sebelumnya, penurunan tersebut karena pendapatan transfer pemerintah pusat yang berasal dari dana bagi hasil pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, pertambangan panas bumi, dan bagi hasil cukai tembakau tidak terealisasi secara optimal karena adanya penyesuaian alokasi anggaran dari pusat berdasarkan PMK Nomor 187/PMK.07/2017. Pendapatan transfer tahun 2018-2019 mengalami peningkatan dibandingkan pada tahun sebelumnya, peningkatan tersebut karena adanya peningkatan transfer pemerintah

pusat-dana perimbangan, transfer pemerintah pusat lainnya, dan transfer pemerintah provinsi yang cukup besar. Pendapatan transfer tahun 2020 mengalami penurunan dibandingkan pada tahun sebelumnya, penurunan tersebut karena faktor pandemi Covid-19. Pandemi Covid 19 menyebabkan pemerintah harus merubah Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perubahan tersebut bertujuan untuk memastikan ketersediaan anggaran dengan tetap mempertahankan kesinambungan dan kesehatan keuangan daerah.

Permasalahan lain yang dihadapi adalah rendahnya kedapatan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang seharusnya dapat dioptimalkan sehingga penerimaan PAD relatif sangat rendah apabila dibandingkan dengan pendapatan transfer. Pendapatan asli daerah (PAD) selama kurun waktu 2016-2019 mengalami peningkatan. Peningkatan tersebut karena pada tahun 2016-2019 pajak daerah dan lain-lain PAD yang sah mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pajak daerah mengalami peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 2016-2018, akan tetapi pajak daerah yang berasal dari pajak hotel, pajak restoran, dan pajak parkir tidak mencapai target pendapatan yang ditetapkan karena kurangnya kesadaran wajib pajak dalam menghitung besaran pajak yang harus dilaporkan. Selain itu, adanya pandemi Covid-19 membuat pendapatan daerah semakin menurun. Sedangkan peningkatan pajak daerah pada tahun 2019 berasal dari pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan yang penerimaannya melampaui target yang telah ditentukan. Akan tetapi, penerimaan pendapatan pajak daerah yang berasal dari pajak reklame belum mencapai target pendapatan yang dianggarkan dan penerimaan pendapatan dari pajak penerangan jalan belum mencapai target dikarenakan masih kurangnya kesadaran masyarakat dalam melaporkan kegiatan atau *event* yang menggunakan tenaga genset. Pendapatan asli daerah (PAD) pada tahun 2020 mengalami penurunan Rp 30.019.147.824,48 dari target yang dianggarkan semula sebesar Rp 595.213.540.337 direvisi menjadi Rp 565.194.392.512,52 dan yang berhasil terealisasi sebesar Rp 482.740.174.377,22, penurunan tersebut dikarenakan faktor pandemi Covid 19. Komponen pendapatan asli daerah (PAD) yang sangat berpengaruh akibat pandemi Covid 19 yaitu pajak daerah dan retribusi daerah.

Pajak daerah mengalami penurunan sebesar Rp 5.203.921.311,00 dan retribusi daerah mengalami penurunan sebesar Rp 2.660.797.588,40, penurunan tersebut dikarenakan banyak wajib pajak yang tidak berkerja untuk sementara waktu dan bahkan diberhentikan dari pekerjaanya karena pandemi tersebut. Hal tersebut mengakibatkan pendapatan wajib pajak berkurang dan berdampak pada berkurangnya pendapatan asli daerah (PAD) terutama pada pajak daerah dan retribusi daerah, karena wajib pajak merupakan salah satu penyumbang pendapatan asli daerah (PAD).

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan diatas, maka penelitian diberi judul **“Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi Tahun Anggaran 2016-2020”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, didapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan Rasio Derajat Desentralisasi?
2. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan Rasio Ketergantungan?
3. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan Rasio Kemandirian?
4. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD?
5. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan Rasio Keserasian?

6. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan Rasio Pertumbuhan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan rasio derajat desentralisasi.
2. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan rasio ketergantungan.
3. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan rasio kemandirian.
4. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan rasio efektivitas dan efisiensi PAD.
5. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan rasio keserasian.
6. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2016-2020 yang diukur dengan menggunakan rasio pertumbuhan.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran dan manfaat untuk:

1. Bagi Peneliti

Sebagai sarana untuk mengaplikasikan atau menerapkan teori-teori yang diperoleh selama kuliah atau sumber-sumber lainnya yang bermanfaat bagi pihak yang memerlukan dan untuk mengetahui sejauh mana performa keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi ditinjau dari rasio keuangan daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menambah literasi dan bahan masukan untuk lebih mengetahui kinerja keuangan Pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi selama 5 periode terakhir, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dapat meningkatkan kualitas performanya untuk periode kedepannya.

3. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan bagi para pembaca serta peneliti selanjutnya, sekaligus menjadi referensi tentang pengukuran kinerja keuangan Pemerintah Daerah.