

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, reformasi pemerintahan dengan keterbukaan sangat diperlukan. Hal ini memperkuat tuntutan akan transparansi dan akuntabilitas. Kedua aspek ini penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk bidang pengelolaan keuangan negara dan daerah. Ini memfasilitasi proses transisi dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi yang disebut otonomi (Fatimah et al., 2019). Sebagai akibat dari pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah kabupaten harus mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan masyarakat yang berada di bawah yurisdiksinya (Nur, 2015). Salah satu cara untuk memastikan bahwa manfaat pembangunan ini dirasakan oleh semua pihak dengan upaya pemberdayaan potensi sumber daya manusia setempat, yaitu dengan otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan jawaban terhadap persoalan sentralisasi yang kuat di masa orde baru, dimana otonomi daerah dimaksudkan untuk mengalihkan kewenangan ke daerah. Jadi, semua yang bukan merupakan kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Akuntansi keuangan daerah (pemerintah) di Indonesia merupakan salah satu bidang akuntansi sektor publik yang mendapat banyak perhatian dari berbagai kalangan sejak reformasinya pada tahun 1998. Hal ini disebabkan oleh kebijakan baru Pemerintah Republik Indonesia yang mereformasi berbagai hal, termasuk pengelolaan keuangan daerah. Reformasi ini pada awalnya

dilaksanakan dengan mengganti UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 dengan UU No. 33 Tahun 2004. Diganti dengan UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Bentuk kompensasi moneter adalah dana perimbangan yang dimulai di tengah. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk memenuhi kebutuhan daerah yang terkait dengan pelaksanaan desentralisasi yang bertujuan untuk mencapai keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Di beberapa daerah PAD yang relatif kecil, tata kelola tergantung pada ketersediaan dana kompensasi (Bawono dan Novelsyah dalam Ferdiansyah et al., 2018). Dana perimbangan mencakup Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi. DAU daerah ditentukan oleh besar kecilnya kesenjangan keuangan daerah. Inilah perbedaan antara permintaan daerah (kebutuhan finansial) dan potensi daerah (kapasitas finansial). Jumlah DAU paling sedikit 26 persen dari pendapatan bersih dalam negeri yang ditetapkan APBN (Ferdiansyah et al., 2018).

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk memberikan kontribusi terhadap pendanaan kegiatan yang khusus berkaitan dengan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas daerah, prioritas nasional, terutama dalam pembiayaan infrastruktur pelayanan publik dasar dan kebutuhan peralatan belum memenuhi standar tertentu atau untuk mendorong pembangunan daerah. Dalam penganggaran belanja modal, DAK berpengaruh karena kemungkinan besar akan digunakan untuk melengkapi aset tetap milik pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik (Rini, 2011 dalam Ferdiansyah et al., 2018). Pemerintah daerah tidak hanya bisa mendapatkan dari dana pemerataan, tetapi juga memanfaatkan potensi daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang digunakan sebagai sumber pendapatan daerah. PAD adalah pendapatan daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan barang milik daerah perorangan, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah (Ferdiansyah et al., 2018).

PAD dianggap sebagai alternatif sumber pendanaan daerah yang digunakan oleh daerah sebagai belanja pemerintah dan pelaksanaan pembangunan untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap subsidi pemerintah pusat. Namun fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peran/kontribusi PAD dalam struktur anggaran belanja daerah (APBD). Dengan kata lain, peran/kontribusi penerimaan pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan

dukungan distribusi penerimaan keuangan dan non keuangan mendominasi komposisi APBD (Ferdiansyah et al., 2018).

PAD, DAU, DAK, dan Dana Perimbangan merupakan pendapatan asli daerah yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraannya. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan dapat menggunakan pendapatan daerah yang diterimanya untuk menutupi biaya pelaksanaan belanja daerah (Ferdiansyah et al., 2018).

Belanja daerah adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi modal dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran. Belanja daerah digunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten / kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan ketentuan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005).

Dana alokasi umum berfungsi sebagai perimbangan anggaran antar daerah di Indonesia (*fiscal leveling*), dan dana alokasi khusus berfungsi sebagai dana darurat. Kendala utama yang dihadapi pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah minimnya penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah. Di kutip dari news.ddtc.co.id Pemerintah Kabupaten Jayapura, Papua menyesuaikan target pendapatan asli daerah (PAD). Semula target PAD ditetapkan senilai Rp 176 miliar. Kini, target diturunkan sekitar 37 persen menjadi Rp 110,8 miliar, pendapatan merosot akibat pandemi Covid-19. Terlebih, pemerintah juga sebelumnya memberikan keringanan pajak.

Ada pula penyesuaian alokasi dana transfer dari pusat. “Keringanan pajak tersebut sangat memengaruhi target PAD 2020. Penurunan tidak hanya pada PAD saja, tetapi alokasi dana transfer juga disesuaikan berdasarkan PMK Nomor 35/PMK.07/2020”. Alokasi dana transfer, mengalami penurunan dari senilai Rp 966,8 miliar menjadi Rp 870,2 miliar. Penurunan pendapatan ini, diharapkan perangkat daerah yang mengelola PAD dapat menggali potensi pajak secara maksimal dan dapat merealisasikan target PAD yang telah disesuaikan. Target PAD pada 2021 akan disesuaikan dengan potensi yang ada (Nora Galuh Candra Asmarani, 2020).

Kepala Badan Pengelola Pendapatan Daerah (Bappenda) Edi Susanto, menyatakan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jayapura, Papua mencapai 79 persen atau sebesar Rp 126 miliar dari target pendapatan asli daerah pada APBD-Perubahan tahun anggaran 2021 lalu yang ditetapkan sebesar Rp 160 miliar. Sedangkan, untuk realisasi pendapatan daerah di tahun 2021 lalu mencapai 91,30 persen. Adanya pelaksanaan PON XX dan Peparnas XVI Papua tahun 2021 lalu, diharapkan menerima hasil sesuai target. Namun PAD relatif rendah capaiannya disebabkan penerimaan dari pajak restoran, pajak hotel maupun pajak mineral bukan logam (Galian C) yang diharapkan belum terealisasi (PORTAL PAPUA, 2022).

Evaluasi anggaran pendapatan dan belanja Daerah harus mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah pada setiap periode sehingga pemerintah terpacu untuk meningkatkan kinerjanya pada tahun berikutnya (Muliani, 2018). Salah satu cara untuk menganalisa kinerja keuangan pemerintah

daerah dalam pengelolaan keuangannya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Evaluasi kinerja pemerintah didasarkan pada berbagai indikator keuangan, diantaranya Rasio Kemandirian Keuangan, Rasio ketergantungan daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Keserasian Belanja (Abdul Halim, 2008:230) dalam (Muliani, 2018). Analisis rasio keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dimaksudkan sebagai alat ukur untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai upaya terpenting dalam upaya pembangunan daerah (Muliani, 2018).

Evaluasi kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah antara lain meliputi analisis rasio keuangan laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil analisis rasio keuangan menjadi tolak ukur evaluasi. (Abdul Halim, 2002:126) dalam (Muliani, 2018).

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Mengukur efisiensi dan efektivitas dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas Pemda dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapaan dalam pembentukan pendapatan daerah.

5. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Dibawah ini adalah data penerimaan PAD, DAU, DAK, dan BD (Belanja Daerah) tahun 2017-2021 yang di dapat dari laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Jayapura.

**Tabel 1.1 Penerimaan PAD, DAU, DAK, dan Belanja Daerah (BD)
Kabupaten Jayapura (dalam miliaran)**

Sumber	2017		2018		2019		2020		2021	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
PAD	84,85 M	96,96 M	103,00 M	88,77 M	115,48,M	103,44 M	176,04 M	96,82 M	153,54 M	125,49 M
DAU	707,06 M	707,06 M	685,57 M	685,57 M	706,49 M	706,49 M	639,64 M	637,73 M	628,45 M	628,45 M
DAK	125,78 M	92,85 M	96,18 M	92,30 M	97,83 M	92,71 M	90,18 M	87,76 M	92,72 M	89,56 M
BD	1.219, 32 M	1.229,26 M	1.293,54 M	1.253,32 M	1.430,56 M	1.378,16 M	1.430,11 M	1.293,00 M	1.466,64 M	1.306,85 M

Sumber : APBD Kabupaten Jayapura tahun 2017-2021

Pada tabel diatas anggaran dan realisasi PAD dari tahun 2017-2021 yang paling efektif penggunaannya adalah pada tahun 2017 yaitu persentasenya sebesar 114,27 persen dibandingkan dengan tahun 2018 persentasenya sebesar 86,19 persen, tahun 2019 sebesar 89,58 persen tahun 2020 sebesar 55 persen, dan tahun 2021 persentasenya sebesar 81,73 persen. Anggaran dan realisasi DAU dari tahun 2017-2021 yang kurang efektif adalah pada tahun 2020 atau persentasenya hanya sebesar 99,70 persen jika dibandingkan dengan tahun 2017, 2018, 2019, dan 2021 yang persentasenya mencapai 100 persen. Anggaran dan realisasi DAK dari tahun 2017-2021 yang paling efektif penggunaannya yaitu pada tahun 2020 atau persentasenya sebesar 97,32 persen jika dibandingkan dengan tahun 2017 sebsar 73,82 persen, 2018 sebesar 95,82 persen, tahun 2019 sebesar 94,76 persen dan

tahun 2021 persentasenya sebesar 96,59 persen. Sedangkan anggaran dan realisasi Belanja Daerah dari tahun 2017-2021 yang paling efektif yaitu pada tahun 2017 dengan persentasenya sebesar 100,82 persen jika dibandingkan dengan tahun 2018 sebesar 96,89 persen, tahun 2019 persentasenya sebesar 96,34 persen, tahun 2020 persentasenya sebesar 90,41 persen dan pada tahun 2021 persentasenya sebesar 89,11 persen.

Persentase PAD yang rendah juga berarti bahwa pemerintah daerah kurang memiliki kebebasan untuk mengelola keuangan daerahnya. Sebagian besar pengeluaran, baik harian maupun pembangunan, dibiayai dengan dana perimbangan, terutama dana alokasi umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemda adalah menggali Pendapatan Asli Daerah (Sriwahyuni, 2010 dalam Nur, 2015).

Penelitian sebelumnya yang dilakukan (Haridison & Permana, 2021). Hasil penelitian menunjukkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Barito Selatan dengan menggunakan rasio keuangan daerah mengalami penurunan, sehingga masih perlu peningkatan yang ekstra karena orientasi anggaran yang tercermin dari tinjauan kelima rasio masih belum terfokus pada kepentingan publik. Penelitian yang dilakukan (Soedarsa, 2020), rata-rata rasio kemandirian daerah berada pada pola hubungan edukatif. Namun tingkat efektivitas pengelolaan keuangan terbilang efektif. Sedangkan tingkat efisiensi pengelolaan keuangan relatif kurang efisien, kondisi keuangan pemerintah daerah masih belum ideal.

Penelitian yang dilakukan (Susanto, 2019) Hasil penelitian menunjukkan bahwa, rasio efektifitas dikategorikan efektif, rasio efisiensi dikategorikan tidak efisien, rasio kemandirian pengelolaan keuangan daerah masih rendah, rasio aktifitas kurang baik, rasio pertumbuhan pada komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) kurang baik, sementara pada komponen rasio pendapatan daerah dikategorikan sedang, untuk pertumbuhan belanja dikategorikan kurang baik karena porsi belanja operasi lebih besar dari belanja modal. Diharapkan Pemerintah Daerah Kota Mataram dapat lebih meningkatkan PAD, serta melakukan skala prioritas alokasi belanja daerah. Penelitian yang dilakukan (Pilat & Morasa, 2017) Berdasarkan hasil perhitungan dan analisis Kemampuan Keuangan Daerah dapat disimpulkan, bahwa kondisi kemampuan keuangan belum ideal. Hasil perhitungan *Share and Growth*, posisi Kota Manado berada pada kuadran II dan Indeks Kemampuan Keuangan tergolong tinggi.

Penelitian yang dilakukan (Dharmawati & Irmadariyani, 2016) menyatakan bahwa berdasarkan hasil analisis perhitungan rasio keuangan dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah sudah baik. Akan tetapi dari Berdasarkan rasio kemandirian masih rendah dan tingkat ketergantungan terhadap bantuan pihak eksternal masih tinggi, rasio efektifitas menunjukan bahwa realisasi penerimaan PAD telah melampaui anggaran yang ditetapkan. Penelitian yang dilakukan (Utomo, 2011) Dari hasil penelitian yang telah dilakukan diketahui bahwa ada sebagian besar rasio selama tiga tahun mengalami fluktuasi, untuk rasio kemandirian masih

rendah sekali dan tiap tahunnya mengalami penurunan. Rasio efektifitas mengalami peningkatan tiap tahunnya dan efisiensi APBD yang mengalami fluktuasi, dikatakan efektif tetapi kurang efisien. Analisis rasio belanja rutin terhadap APBD cukup baik. Analisis rasio belanja pembangunan terhadap APBD berada pada kategori cukup baik. *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) berada di atas minimal yang telah ditetapkan. Pertumbuhan PAD berada pada kategori sangat rendah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yaitu penelitian (Dharmawati & Irmadariyani, 2016) dengan judul “Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi (*Financial Ratio Analysis of Regional Government Budget and Assessment (APBD) in the Financial Performance of Banyuwangi Government*)”. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada lokasi dan tahun (periode). Penelitian ini dilaksanakan pada Kabupaten Jayapura dari tahun 2017-2021, sedangkan penelitian sebelumnya dilaksanakan Kabupaten Banyuwangi tahun 2012-2014. Dari latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul “**Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura**” serta tahun penelitian yaitu dari tahun 2017-2021 dan Data diperoleh dari djpk.kemenkeu.go.id.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari perhitungan Rasio Kemandirian selama tahun anggaran 2017-2021 ?
2. Bagaimana kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari perhitungan Rasio Ketergantungan Daerah selama tahun anggaran 2017-2021 ?
3. Bagaimana kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari perhitungan Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal selama tahun anggaran 2017-2021 ?
4. Bagaimana kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari perhitungan Rasio Efektivitas selama tahun anggaran 2017-2021 ?
5. Bagaimana kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari perhitungan Rasio Efisiensi selama tahun anggaran 2017-2021 ?
6. Bagaimana kinerja keuangan pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari perhitungan Rasio Keserasian Belanja selama tahun anggaran 2017-2021 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dari perhitungan Rasio Kemandirian selama tahun anggaran 2017-2021.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dari perhitungan Rasio Ketergantungan Daerah selama tahun anggaran 2017-2021.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dari perhitungan Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal selama tahun anggaran 2017-2021.
4. Untuk mengkaji dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dari perhitungan Rasio Efektivitas selama tahun anggaran 2017-2021.
5. Untuk mengkaji dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dari perhitungan Rasio Efisiensi selama tahun anggaran 2017-2021.
6. Untuk mengkaji dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dari perhitungan Rasio Keserasian Belanja selama tahun anggaran 2017-2021.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu sumbangan data empiris dalam ilmu Akuntansi Sektor Publik terutama dalam bahasan tentang Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran, masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura, Papua mengenai Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura.

1.5 Sistematika Penulisan

Berikut adalah uraian dari sistematika penulisan dalam penelitian ini :

BAB I PENDAHULUAN

Berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisikan tentang uraian-uraian teori yang berkaitan dengan penelitian, definisi, penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Berisi tentang metodologi penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, lokasi dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, teknik analisis data, teknik pengumpulan data, serta metode analisa yang digunakan.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang gambaran umum tempat penelitian, penilaian rasio keuangan APBD dengan menggunakan rasio keuangan daerah, data keuangan berdasarkan laporan realisasi APBD, perhitungan rasio keuangan APBD kabupaten Jayapura, serta pembahasan.

BAB V PENUTUP

Berisikan tentang kesimpulan, keterbatasan penelitian dan saran yang membangun untuk penelitian selanjutnya di masa yang akan datang.