

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam menjamin terselenggaranya sistem otonomi di daerah dengan baik, maka kosekuensinya adalah diberlakukannya Undang-Undang (No 33 tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini sangat membuka kesempatan yang luas bagi pemerintah daerah dalam mengurus daerahnya secara mandiri. (Halim, 2004). Pada lembaran negara (Tahun 1956 No 77) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebenarnya pernah diberlakukan yaitu Undang Undang Nomor 32 Tahun 1956, namun pada kenyataannya tidak begitu berkembang dikarenakan belum siapnya Daerah - daerah mengadakan aparatur sendiri. Suatu daerah dapat dikatakan mandiri, Pertama jika daerah tidak lagi bergantung pada dana bantuan dan intervensi dari pemerintah pusat. Kedua, jika daerah mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan melalui dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut. Berbagai penelitian empiris hingga saat ini masih membuktikan bahwa angka ketergantungan daerah pada pemerintah pusat (khususnya dalam hal pendanaan APBD) masih tinggi.

Pemerintah sangat mengharapkan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah dimekarkan dapat menggali dan mengelola sumber- sumber Pendapatan Asli Daerahnya mampu secara efektif dan efisien. Harapan besar Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ketahun dirasakan oleh beberapa daerah otonom jauh dari harapan, malah yang terjadi adalah wujud ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat yang merupakan cerminan atas ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiaya belanja daerah sendiri.

Permasalahan keuangan daerah di Provinsi Lampung mencakup beberapa aspek, terutama terkait pengelolaan fiscal dan optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satu tantangan utamanya adalah bagaimana meningkatkan PAD yang diharapkan dapat membantu memajukan ekonomi daerah. Pada tahun 2004, pemerintah provinsi menargetkan pendapatan daerah sebesar Rp 8,56 triliun dengan fokus pada investasi, pembangunan infrastruktur, serta pengembangan kualitas sumber daya manusia. Namun, terdapat kekhawatiran terkait efisiensi alokasi anggaran dan potensi inefisiensi yang bisa menghambat pencapaian target pembangunan.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia didasarkan pada UU (No.22 Tahun, 1999) yang telah direvisi UU (No 33 tahun 2004), dan mengalami revisi kembali menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (No 13 Tahun 2006). Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (No 13 Tahun 2006) dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat memberi kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus anggaran daerah tersebut dengan meminimalkan campur tangan Pemerintah Pusat, dan melibatkan dua pihak : eksekutif dan legislatif yang masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD sebagai prioritas anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja modal. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan prioritas yang kemudian akan diserahkan kepada legislatif sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). APBD terdiri atas Anggaran Pendapatan, (Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, dan Penerimaan lainnya), Bagian Dana Perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) serta pendapatan lain-lain

yang sah seperti Dana Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari provinsi dan pemerintah daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, Bantuan Keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya dan pendapatan lain-lain.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Darwanto 2007, 2007).

Peran serta pemerintah dalam mengelola, memanfaatkan dan meningkatkan kontribusi sektor-sektor perekonomiannya tentu tidak bisa lepas dari pengalokasian belanja dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). APBD merupakan total anggaran sebuah daerah baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi pengeluaran. Sumber dana dalam APBD berasal dari beberapa komponen utama diantaranya adalah PAD, yang bersumber dari pendapatan daerah seperti pajak langsung daerah, retribusi yang dipungut di daerah serta PAD lain yang sah. Kemudian dana transfer dari pemerintah pusat, yang terbagi dalam Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, kemudian Dana Alokasi Khusus (DAK) yang pengalokasiannya ditujukan untuk program pemerintah pusat yang ada di daerah atau melalui usulan dari pemerintah daerah untuk kepentingan yang bisa digolongkan mendesak, seperti program rehabilitasi setelah bencana.

Provinsi Lampung merupakan salah satu wilayah terbesar di Indonesia, dengan bentuk sumber daya alam yang beragam menjadikan provinsi Lampung cukup unggul dalam sektor pertanian terutama singkong dan kopi.

Berdasarkan data terkait dengan PAD pada kabupaten dan kota Provinsi Lampung pada tahun 2019 di dapati bahwa dari 13 kabupaten dan 2 kota di Provinsi Lampung kota Bandar Lampung memiliki tingkat PAD tertinggi pada tahun 2019, di susul oleh kota Metro dan kabupaten Lampung Selatan. Sedangkan masih ada beberapa kabupaten yang memiliki tingkat pendapatan yang rendah seperti kabupaten Tanggamus, Lampung Utara, Pesisir Barat. Permasalahan ini juga selaras dengan pendapatan daerah yang digambarkan menurut data dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan sebagai berikut:

**Tabel 1.1. Jenis pendapatan APBD provinsi Lampung tahun 2020 - 2022**

Uraian	Realisasi		
	2020	2021	2022
PAD	2.842,29 M	3.249,67 M	3.678,30 M
Pajak daerah	2.386,35 M	2.721,14 M	3.126,14 M
Retribusi daerah	17,08 M	14,66 M	6,60 M
Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	29,87 M	33,34 M	45,57 M
Lain-lain PAD yang sah	408,99 M	480,53 M	499,99 M

*Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK)*

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, kontribusinya masih tergolong rendah bila dibandingkan dengan kontribusi dana perimbangan. Tahun 2019 porsi PAD terhadap total pendapatan daerah di Provinsi Lampung baru berkisar 17,78 persen sedangkan dana perimbangan kontribusinya mencapai 65,75 persen hal ini menunjukkan keseriusan pemerintah daerah lingkup Provinsi Lampung untuk menggali sumber PAD baru dan mengoptimalkan penerimaan PAD yang ada.

Hal ini mengindikasikan bahwa program perpajakan di daerah cukup berhasil menaikkan realisasi pajak. Pemerintah Daerah perlu terus melanjutkan

kegiatan perbaikan data objek dan subjek pajak serta retribusi yang didukung dengan pemanfaatan teknologi agar kedepannya target penerimaan pajak daerah dapat tercapai. Tinjauan ulang terhadap regulasi tentang pajak dan retribusi daerah juga dapat dilakukan untuk memperbaiki, memperbesar, ataupun memperluas cakupan penerimaan pajak dan retribusi daerah. Tak kalah penting adalah memperkuat lini pengawasan terhadap kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak.

Memang setelah otonomi daerah, penerimaan PAD mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah. Pemerintah selayaknya menaruh perhatian lebih besar terhadap manajemen PAD. Manajemen PAD bukan berarti mengeskplotasi PAD tetapi bagaimana pemerintah daerah mengoptimalkan penerimaan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki. Untuk itu Pemda dituntut untuk dapat memanfaatkan sumber-sumber pendanaan yang ada secara efisien sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan meningkatnya penerimaan PAD diharapkan tingkat ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat semakin menurun.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang masih tergolong rendah membuat pemerintah daerah belum bisa meningkatkan kemandiriannya yang berimbas pada pembangunan yang dilakukan di daerah yang bersangkutan sehingga masih tingginya tingkat kemiskinan yang dimiliki di daerah, karena kurangnya kesempatan kerja dan sedikit investor yang ingin menanamkan modalnya di sebuah daerah yang belum bisa menyediakan sarana dan prasarana investasi yang memadai. Akibatnya pemerintah pusat harus rela menanggung beban pengeluaran sebuah daerah dengan kucuran dana transfer untuk menggenjot Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). (Kuncoro, 2007:43). Maka dengan itu PAD merupakan semua penerimaan keuangan asli suatu daerah yang merupakan tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata. Suatu daerah dikatakan siap untuk melaksanakan otonomi daerah apabila PAD dapat memberikan sumbangan yang cukup untuk penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah.

Oleh karena itu, optimalisasi pengelolaan keuangan menjadi suatu keharusan guna memastikan efisiensi dan efektivitas. Keterkaitan antara pengelolaan keuangan yang baik dengan target dan realisasi penerimaan daerah menjadi hal yang krusial. Terkadang, realisasi tidak sejalan dengan target yang ditetapkan. Pertanyaan muncul, mengapa hal ini terjadi? Jawabannya dapat ditemukan dalam hubungannya dengan dana pembangunan. Penting untuk diakui bahwa keberhasilan pengelolaan keuangan yang efisien dan efektif memberikan jaminan terhadap ketersediaan dana pembangunan. Sebaliknya, ketidakefisienan dan ketidakefektifan dalam pengelolaan keuangan menuntut dorongan dan upaya lebih lanjut untuk memastikan perbaikan yang signifikan. Hal ini krusial agar pengelolaan keuangan dapat meningkat, yang pada gilirannya akan menjamin ketersediaan dana untuk pembangunan. Dengan demikian, upaya untuk meningkatkan pengelolaan keuangan tidak hanya mendukung kemandirian keuangan daerah, tetapi juga menyumbang pada perbaikan yang berkelanjutan dari waktu ke waktu.

Kemampuan daerah otonom melaksanakan otonomi keuangan secara penuh dalam periode pendek diragukan, baik sebagai akibat kapabilitas daerah otonom yang tidak dapat berubah begitu cepat maupun sistem keuangan, yaitu pemerintah pusat tidak serta-merta mau kehilangan kendali atas pemerintah daerah. Kuncoro (2002) menjelaskan beberapa hal yang dapat menghambat keberhasilan pemerintah daerah melaksanakan otonomi, yaitu (1) dominannya transfer dan pusat, (2) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), (3) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, (4) kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan, (5) kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Dalam konteks teori stewardship, pemerintah daerah diharapkan tidak hanya mengelola PAD sebagai sumber pendapatan, tetapi juga mengoptimalkan pemanfaatannya sesuai dengan potensi yang dimiliki. Manajemen PAD bukan sekadar eksploitasi, melainkan upaya efisien untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan peningkatan penerimaan PAD, diharapkan ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat dapat semakin berkurang, menciptakan kondisi keuangan daerah yang lebih mandiri.

Penting untuk menggenjot upaya dalam meningkatkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah, sejalan dengan potensi ekonomi yang dimiliki Provinsi Lampung. Dalam kerangka manajemen stewardship, pengelolaan PAD harus berorientasi pada optimalisasi pemanfaatan sumber daya keuangan daerah untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Langkah-langkah ini diharapkan dapat mengarah pada peningkatan kemandirian keuangan daerah, di mana Provinsi Lampung dapat mengurangi tingkat ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat. Melalui upaya yang terintegrasi, Provinsi Lampung dapat membangun fondasi keuangan daerah yang efisien, efektif, dan mandiri, yang pada gilirannya akan mendukung pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat setempat.

Penelitian yang dilakukan oleh (Dori Saputra, 2014) tentang analisis kemandirian dan efektivitas keuangan daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatra barat. Penelitian ini menggunakan analisis rasio efektivitas dan analisis rasio kemandirian sebagai alat kabupaten/kota di Sumatra Barat dalam periode tersebut masuk dalam kategori keuangan yang tidak efektif dan mengalami penurunan yang berkisar 0% sampai 25%. Rasio efektivitas di Sumatra Barat dalam kategori sangat efektif berkisar pada 109,8%.

Berdasarkan analisis perbandingan di atas, peneliti ingin mengetahui kinerja keuangan daerah yang lebih komprehensif pada Kabupaten/Kota di Propinsi Lampung berdasarkan kemandirian dan efektivitas keuangan daerah. Oleh karena itu penulis mengambil judul **“Efisiensi, Efektivitas, dan Kemandirian pada Keuangan Daerah Otonom kabupaten/kota di Provinsi Lampung.”**

## **1.2 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian tidak meluas dari pembahasan dalam skripsi ini, peneliti membatasi ruang lingkup penelitian sebagai berikut:

- 1) Penelitian yang dilakukan menggunakan website tentang Keuangan daerah kabupaten/Kota provinsi Lampung.
- 2) Subjek penelitian ini yaitu efisien, efektivitas, dan kemandirian.

## **1.3 Rumusan Masalah**

- 1) Apakah efisiensi berpengaruh terhadap keuangan daerah otonom di kabupaten/Kota Provinsi Lampung?
- 2) Apakah efektivitas berpengaruh terhadap keuangan daerah otonom di kabupaten/Kota Provinsi Lampung?
- 3) Apakah kemandirian berpengaruh terhadap keuangan daerah otonom di kabupaten/Kota Provinsi Lampung?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh efisiensi terhadap keuangan daerah otonom di kabupaten/Kota Provinsi Lampung.
- 2) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh efektivitas terhadap keuangan daerah otonom di kabupaten/Kota Provinsi Lampung.
- 3) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh kemandirian terhadap keuangan daerah otonom di kabupaten/Kota Provinsi Lampung.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Bagi penulis, penelitian ini dapat membantu untuk menemukan bukti empiris tentang kinerja keuangan pemerintah daerah yang diteliti, serta membandingkan teori yang didapat dari studi kuliah dengan kenyataan yang sebenarnya.
2. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini dapat menjadi tambahan bahan referensi dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga diharapkan masing-masing pemerintah daerah mampu mengoptimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sebagai alternatif masukan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan pemerintah daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif demi tercapainya keberhasilan otonomi daerah.
3. Bagi akademis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di Institut Informatika dan Bisnis Darmajaya.
4. Bagi pihak lain, penelitian ini dapat menjadi bahan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berminat dengan pembahasan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini dilakukan dengan menuliskan bab yang terdiri atas lima bab. Dimana setiap bab akan disusun secara sistematis sehingga dapat menggambarkan hubungan antara satu bab dengan bab lainnya antara lain:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan tentang “efisiensi, efektivitas, dan kemandirian pada keuangan daerah otonom kota/ kabupaten di Provinsi Lampung”.

## **BAB II: LANDASAN TEORI**

Pada bab ini akan menjelaskan tentang teori yang berhubungan dengan efisiensi, efektivitas, dan kemandirian pada pada keuangan daerah otonom kota/ kabupaten di Provinsi Lampung.

## **BAB III: METODE PENELITIAN**

Bab ini akan menjelaskan tentang definisi dan pengukuran variabel, jenis dan sumber data, dan metode yang akan digunakan.

## **BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini disajikan hasil, implementasi, analisis, dan pembahasan penelitian.

## **BAB V: SIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini, menjelaskan tentang simpulan dan saran atas penelitian yang telah diselesaikan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**