

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia dilanda krisis ekonomi hampir berlangsung dua tahun lamanya yang diawali dengan krisis moneter pada Tahun 1997. Fenomena ini memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kondisi perekonomian yang menuntut pemerintah agar mampu melaksanakan reformasi di segala bidang. Krisis ekonomi tersebut awalnya terjadi di sektor keuangan dan perbankan, namun meluas menjadi krisis ekonomi yang secara sistemik juga berdampak pada krisis sosial dan politik. Runtuhnya sistem pemerintahan dan krisis politik yang serius, mendorong perubahan sistem pemerintahan yang berlaku pada saat itu adalah sentralisasi menjadi desentralisasi, karena dianggap sebagai salah satu penyebab terjadinya krisis tersebut. Reformasi ini mendorong pendelegasian sebagai wewenang pemerintah pusat untuk pengelolaan keuangan kepada daerah, agar daerah mampu membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri. Lahirnya otonomi merupakan perwujudan dari pergeseran sistem pemerintahan yaitu sistem sentralisasi menjadi desentralisasi.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi tertuang dalam Undang-undang pelopor pertama yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur kebijakan pemerintah Indonesia mengenai otonomi daerah telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai otonomi daerah pasal 1 angka 5, yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penetapan tersebut kini diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah atas perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Undang-Undang ini merupakan landasan hukum bagi desentralisasi fiskal di Indonesia, yang bertujuan untuk memberikan kemandirian keuangan kepada pemerintah daerah dan mendorong pemerataan kemampuan ekonomi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 8 menyebutkan Desentralisasi adalah suatu bentuk penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Pemerintahan pusat tidak lagi memegang kewenangan penuh atas pengelolaan daerah. Dengan adanya perubahan ke sistem desentralisasi, pemerintah daerah lebih fleksibel dalam menyiapkan dan mengatur strategi pembangunan melalui proses pendekatan dengan masyarakatnya sehingga aspirasi masyarakat tersampaikan dengan baik.

Perubahan ini memiliki pengaruh terhadap peran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah termasuk pelimpahan anggaran dalam wujud dari kebijakan desentralisasi fiskal guna mengelola daerahnya dengan baik dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ruang lingkup APBD mencakup berbagai aspek terkait dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang terdiri dari tiga komponen, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Hal

ini mencakup rencana pengeluaran dan penerimaan pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu dimana kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya, mampu membiayai pembangunan daerah dan pelayanan sosial yang diberikan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah berkewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan APBD kepada masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas kepada publik. Pemerintah daerah dituntut mampu mempertanggungjawabkan dana yang diperoleh serta mengalokasikan dana tersebut secara efektif dan efisien. Namun, pengawasan dari pemerintah pusat tetap diperlukan untuk memastikan kinerja pengelolaan keuangan daerah berjalan dengan baik sesuai aturan dan ketentuan yang berlaku.

Menteri dalam negeri, Gunawan Fauzi (2013) mengatakan bahwa otonomi daerah seharusnya bertujuan untuk mengutamakan pada sistem demokrasi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, pada pelaksanaannya masih terdapat daerah otonom yang belum berjalan dengan baik. Fakta itu menunjukkan bahwa masih rendahnya nilai kerja keuangan pemerintah daerah di Banten. Sedangkan filosofi pengelolaan keuangan dalam pemerintahan adalah bekerja untuk kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, kemandirian keuangan harus jelas, mampu meningkatkan kemampuan keuangan yang berasal dari daerah setempat dan mengurangi ketergantungan terhadap bantuan dana dari pemerintah pusat. Untuk mengetahui seberapa mandiri pemerintah daerah kabupaten/kota di Banten setiap tahunnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1

**Perhitungan Rasio Kemandirian Nilai rata-rata per tahun Kinerja Keuangan
di Banten Tahun Anggaran 2013-2017**

Tahun	Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
2013	Rendah	39%	Konsultatif
2014	Sedang	56%	Partisipatif
2015	Sedang	64%	Partisipatif
2016	Sedang	67%	Partisipatif
2017	Tinggi	82%	Delegatif

Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, yang diolah 2024

Kinerja keuangan merupakan pengukuran atas kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 menyebutkan Kinerja keuangan adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintah Daerah. Kinerja keuangan dapat diukur dengan menggunakan beberapa rasio, diantaranya rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, dan *debt service coverage ratio* (Halim dan Kusyufi (2014:L-5))

Sebagaimana telah diuraikan, berbagai pembangunan yang dilaksanakan di daerah bersumber dari keuangan daerah. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan (*Intergovernmental Revenue*).

Aspek utama dalam pengelolaan penerimaan daerah yang harus mendapat perhatian sungguh-sungguh adalah pengelolaan Pendapatan Asli Daerah. PAD seharusnya menjadi bagian terbesar dari sumber keuangan untuk melaksanakan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa PAD menjadi tolak ukur terpenting untuk kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah, sehingga PAD mencerminkan tingkat kemandirian suatu daerah. PAD dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dalam Pasal 1, PAD didefinisikan sebagai penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada dasarnya, peningkatan Pendapatan Asli Daerah akan meningkatkan jumlah dana yang tersedia bagi pemerintah daerah guna memenuhi belanja dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah. Tingkat PAD mencerminkan kemampuan daerah dalam menggali potensi sumber-sumber pendapatan yang ada di daerahnya, serta merealisasikan dan mengalokasikan dana tersebut untuk membiayai pengeluaran daerah. Dengan demikian, suatu daerah yang memiliki kinerja keuangan baik ditandai oleh kemampuan membiayai sebagian besar pengeluarannya sendiri melalui PAD. Hal ini sejalan dengan prinsip desentralisasi fiskal yang menuntut peningkatan kemandirian fiskal daerah guna mencapai kinerja keuangan daerah yang optimal. Berikut merupakan Pendapatan Asli Daerah pemerintah daerah di Provinsi Banten dari tahun 2018-2022.

Gambar 1. 1

Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Banten Tahun 2018-2022



Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan Banten, data yang diolah 2024

Gambar 1.1 menjelaskan mengenai Pendapatan Asli Daerah pemerintah daerah di Provinsi Banten dari tahun 2018-2022, laju PAD memang digunakan sebagai ukuran untuk memperkirakan tingkat *wealth* atau kemakmuran suatu daerah. PAD dijadikan sebagai proksi atau indikator untuk menilai seberapa makmur suatu daerah. Semakin tinggi nilai PAD yang dihasilkan oleh suatu daerah, maka hal itu menunjukkan daerah tersebut semakin makmur. Dengan kata lain, laju pertumbuhan PAD yang semakin besar mencerminkan peningkatan kemakmuran di daerah tersebut.

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa selama beberapa tahun terakhir PAD Provinsi Banten mengalami fluktuasi, sempat mengalami peningkatan di tahun 2018, namun PAD Provinsi Banten mengalami penurunan yang cukup pesat

dibandingkan dengan tahun sebelumnya pada tahun 2020. Hal ini disebabkan oleh pandemi Covid-19 yang menjadi faktor utama dan berdampak signifikan terhadap penurunan tersebut, khususnya melalui perlambatan di sektor perdagangan, pariwisata, dan industri. Pembatasan mobilitas dan aktivitas ekonomi selama pandemi berdampak pada penurunan *output* dan pendapatan daerah dari sektor-sektor tersebut, yang selanjutnya menyebabkan penurunan PAD. Kondisi ekonomi makro yang memburuk akibat pandemi, seperti kenaikan pengangguran dan perlambatan sektor riil, juga berkontribusi pada penurunan PAD Provinsi Banten karena mengurangi basis penerimaan daerah.

Akibat pandemi, pendapatan daerah dari berbagai sumber mengalami penurunan. Seharusnya, anggaran pembiayaan dari pemerintah pusat ditujukan untuk memperbaiki layanan publik guna meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah, terpaksa harus dialihkan untuk membiayai penanganan pandemi. Pada masa pandemi seperti ini, pemerintah daerah sebenarnya dituntut untuk menjadi penggerak utama dalam membangun perekonomian daerahnya masing-masing. Tujuannya agar kegiatan ekonomi di wilayahnya tetap berjalan dan fungsi pelayanan publik pemerintah daerah tetap optimal. Dengan begitu, kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah juga dapat dicapai meski tengah pandemi.

Penerimaan keuangan pemerintah daerah tidak hanya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah saja, tetapi juga berasal dari pendapatan antar pemerintah pusat dan daerah atau *Intergovernmental Revenue* yang lebih dikenal dengan Dana Perimbangan. Dana Perimbangan merupakan transfer dana dari pemerintah pusat

ke pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan daerah. Selaras dengan pernyataan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, *Intergovernmental Revenue* atau Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, (*Intergovernmental Revenue*) Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil.

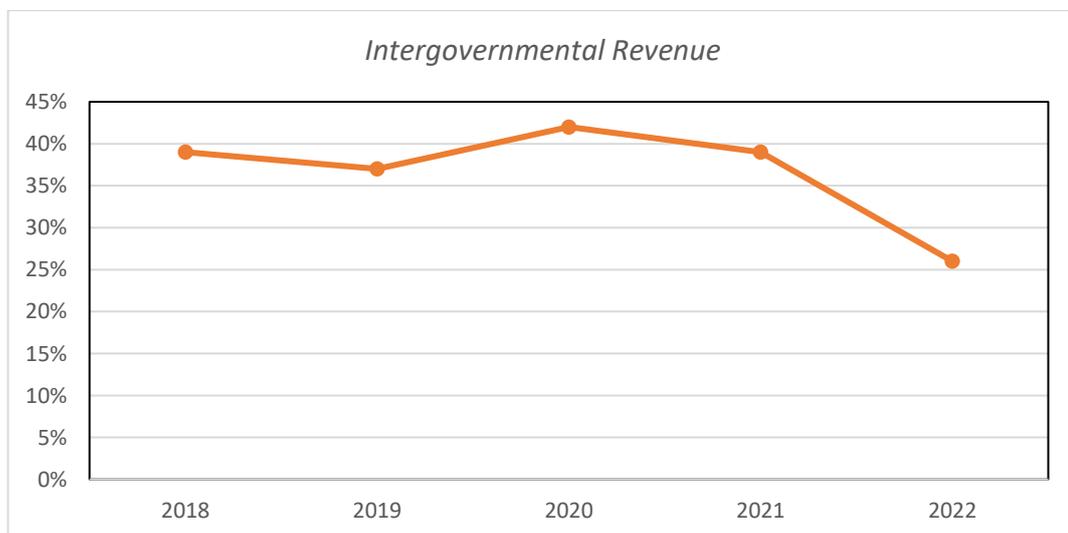
Lahirnya desentralisasi tidak hanya mengharuskan pemerintah daerah mengelola potensi daerahnya saja, tetapi juga membiayai kebutuhannya secara mandiri. Pemenuhan kebutuhan keuangan daerah tidak cukup hanya bersumber dari pendapatan asli daerah, tetapi juga bantuan dana transfer dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat mentransfer sejumlah dana ke daerah dengan tujuan membantu pembiayaan pengeluaran daerah. Dengan adanya transfer dana dari pusat ini, pemerintah daerah akan terbantu mendanai berbagai belanja dan kebutuhan daerah. Dana perimbangan dari pemerintah pusat bertujuan membantu mendanai penyelenggaraan pemerintah daerah dalam mendanai kebutuhannya.

Pemberian *intergovernmental revenue* ke daerah seharusnya dapat menjadi stimulus fiskal yang baik, terutama bagi daerah dengan kapasitas fiskal yang terbatas. *Intergovernmental revenue* dari pemerintah pusat ke daerah sebenarnya memperluas basis penerimaan pajak dan retribusi daerah dengan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal (Caldeira & Graziosi, 2014:367). Dana transfer juga idealnya digunakan untuk meningkatkan layanan publik dan memajukan pembangunan di daerah. Kemandirian fiskal daerah dapat tercermin jika sebagian

besar pembiayaan pembangunan berasal dari PAD. Oleh karena itu, dalam jangka panjang pemerintah daerah diharapkan bisa mengurangi ketergantungan pada dana transfer dengan mengoptimalkan PAD sebagai sumber pembiayaan daerah yang mandiri.

Gambar 1. 2

***Intergovernmental Revenue* di Provinsi Banten Tahun 2018-2022**



Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan, data yang diolah 2024

Gambar 1.2 menjelaskan mengenai *Intergovernmental Revenue* terhadap Pendapatan Daerah di provinsi Banten pada Tahun 2018-2022, berdasarkan data yang tersedia dapat dilihat bahwa nilai rata-rata pertumbuhan menunjukkan adanya fluktuasi yang bervariasi. Angka rata-rata pertumbuhan tersebut berfluktuasi naik turun dari tahun ke tahun dan tidak menunjukkan pola yang konsisten. Terdapat keragaman tingkat pertumbuhan rata-rata dari waktu ke waktu. Pada Tahun 2018 mengalami peningkatan, tahun 2019 mengalami penurunan *intergovernmental Revenue* yang signifikan dan mengalami peningkatan kembali pada tahun 2020. Variasi ini berlaju terus hingga tahun 2021 hingga tahun 2022 yang mengalami

penurunan. Fluktuasi dan ketidakstabilan nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari tahun ke tahun mengindikasikan bahwa kemampuan keuangan daerah masih belum optimal. Nilai PAD yang naik turun secara tidak menentu menunjukkan PAD belum mampu memenuhi kebutuhan pembiayaan daerah secara mandiri dan maksimal. Akibatnya, ketergantungan daerah pada dana perimbangan (*intergovernmental revenue*) dari pemerintah pusat masih sangat tinggi. Meningkatnya *intergovernmental revenue* dapat mendorong pemerintah pusat untuk memperketat pengawasan terhadap pemerintah daerah, sehingga pemerintah pusat dapat memastikan penggunaan dana tersebut efektif dan tepat sasaran. Dengan pengawasan yang lebih ketat dari pusat, diharapkan pemerintah daerah akan semakin terpacu untuk meningkatkan kinerjanya, terutama dalam hal pengalokasian dan penyerapan dana perimbangan.

Dapat dilihat juga pada tahun 2020 data *intergovernmental revenue* mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan karena adanya pandemi Covid – 19 yang berengaruh terhadap perekonomian Indonesia. Dampak pandemi berpengaruh pada Laju pertumbuhan ekonomi provinsi Banten yang mengalami penurunan sangat tajam, berdasarkan perhitungan Produk Domestik Bruto yaitu -3,38% jika dibandingkan dengan tahun 2019 sebesar 5,29% (BPS Banten, 2020).

Jika pemerintah daerah lebih mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan atau *intergovernmental revenue* dibandingkan dengan mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja daerahnya, maka hal tersebut dapat memicu terjadinya fenomena *flypaper effect*.

Fenomena ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah cenderung lebih responsif terhadap transfer dana dari pusat daripada peningkatan pendapatan daerah sendiri ketika mengalokasikan anggaran belanjanya (Saleh, 2020:113). Akibatnya, belanja daerah menjadi kurang efisien dan daerah seolah "terjebak" dalam ketergantungan terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, hal ini dapat menghambat kemandirian fiskal.

Dengan demikian, karena keterbatasan PAD, *intergovernmental revenue* berperan penting bagi pembiayaan belanja daerah. Pengalokasian *intergovernmental revenue* perlu mempertimbangkan dampaknya terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan kualitas layanan publik membutuhkan kinerja keuangan daerah yang baik agar alokasi anggaran pelayanan publik terjamin.

Alasan mendasar penelitian ini dilakukan untuk menganalisis apakah *intergovernmental revenue* dan *wealth* mampu mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yang dapat diukur melalui besar kecilnya pendapatan asli daerah dan dana perimbangan yang didapat oleh pemerintah daerah tersebut. Adapun alasan yang lain untuk membandingkan hasil penelitian yang telah diteliti dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya sehingga yang mana hasil yang telah didapatkan sebelumnya memiliki hasil yang tidak konsisten seperti hasil dari penelitian yang telah dilakukan oleh Ernawati dan Jaeni (2018) *Size, Wealth, Leverage*, dan *Intergovernmental Revenue* tidak berpengaruh sedangkan Ukuran Legislatif berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan *Size, Wealth, Intergovernmental Revenue*, dan Belanja Modal

pada penelitian Aminah, Afiah dan Pratama (2019) berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Alasan lain untuk mengambil penelitian ini karena penelitian sebelumnya terjadi di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Barat, maka penelitian kali ini akan dilakukan di Provinsi Banten.

Maka dari pemaparan diatas yang telah diuraikan, penulis mengajukan pembahasan mengenai pengaruh *intergovernmental revenue*, *wealth*, dan kinerja keuangan pemerintah daerah yang kemudian disusun penelitian yang berjudul **“Pengaruh *Intergovernmental Revenue*, dan *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”**

1.2 Identifikasi Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam ruang lingkup penelitian yang akan diteliti, sebagai berikut:

1. Bagaimana *Intergovernmental Revenue*, *Wealth* dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Banten Tahun 2018 - 2022.
2. Bagaimana pengaruh secara simultan mengenai *Intergovernmental Revenue*, *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Banten Tahun 2018 – 2022.
3. Bagaimana pengaruh secara parsial *Intergovernmental Revenue*, *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Banten Tahun 2018 – 2022.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. *Intergovernmental Revenue, Wealth* dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Banten Tahun 2018 - 2022.
2. Pengaruh secara simultan mengenai *Intergovernmental Revenue, Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Banten Tahun 2018 – 2022.
3. Pengaruh secara parsial *Intergovernmental Revenue, Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Banten Tahun 2018 – 2022.

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

Beberapa hal yang menjadi harapan penulis setelah melakukan penelitian ini adalah bahwa penelitian ini dapat berguna bagi semua pihak yang memerlukan diantaranya :

1. Bagi Penulis

Selain untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan akademik dalam menyelesaikan skripsi pada program studi Akutansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Siliwangi, penelitian ini juga bertujuan memberikan tambahan pengetahuan mengenai pengaruh *intergovernmental revenue, wealth* dan kinerja keuangan pemerintah daerah. Melalui penelitian ini, penulis ingin

mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai keterkaitan antara teori dan data empiris di lapangan terkait topik yang diteliti.

2. Bagi Instansi

Hasil-hasil analisis yang didapatkan dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam mengatur pendapatan asli daerah serta dana perimbangan yang dimiliki sehingga dapat mendorong kemajuan di Kabupaten/Kota di Provinsi Banten.

3. Bagi Pihak Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan atau informasi bagi mahasiswa lain yang ingin meneliti topik serupa di masa mendatang. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menambah pembendaharaan perpustakaan dan bermanfaat untuk menunjang proses perkuliahan.

4. Bagi Pihak Lain

Semoga hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu bahan referensi bagi pihak yang berkepentingan khususnya untuk mengkaji topik yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil objek pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Banten Tahun 2018-2022. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh melalui media internet dari situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Badan Pusat

Statistik (BPS) Banten yang menyajikan data valid dan dapat diandalkan mengenai perekonomian Indonesia.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama 10 bulan mulai dari bulan September 2023 sampai dengan bulan Juli 2024. (Lampiran I)