

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut data dari BPS 2022, Indonesia terdiri dari 34 provinsi yang masing-masing memiliki karakteristik masing-masing. Tiap-tiap daerah pastilah memiliki potensi serta permasalahan dan kebutuhan yang berbeda. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah diperlukan sistem sesuai dengan permasalahannya masing-masing. Pemerintah daerah dalam rangka mengembangkan dirinya dengan mengadakan perubahan-perubahan dari suatu kondisi yang masih keterbelakangan menuju kearah yang lebih baik.

Perubahan-perubahan inilah yang diupayakan Indonesia untuk memperbesar otonomi daerah, hal ini menjadi fenomena menarik yang terjadi di Indonesia khususnya setelah krisis moneter pada tahun 1997. Pada masa itu, sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem terpusat atau sentralisasi. Sistem tersebut dianggap sebagai salah satu faktor yang menyebabkan krisis tersebut. Fenomena ini juga mencakup perubahan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam konteks pembangunan politik pasca krisis moneter, muncul semangat baru untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola wilayah/daerahnya masing-masing.

Untuk lebih serius, pemerintah menetapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kini diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD) atas

perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Pembentukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ini adalah sebagai upaya untuk memenuhi tuntutan dan tindak lanjut penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berlangsung secara efektif dan efisien dalam meningkatkan kemampuan daerahnya untuk menggali sumber-sumber pendapatan melalui desentralisasi fiskal.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 8, Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Pelimpahan wewenang ini pun termasuk dengan pelimpahan anggaran kepada pemerintah daerah agar dapat mengelola daerahnya dengan baik dalam bentuk APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah, APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Tahun

anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai 31 Desember.

Walaupun dalam implementasi sistem desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola keuangannya sendiri melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pemerintah pusat tetap memiliki peran dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini disebabkan oleh pentingnya pemberdayaan setiap elemen di daerah dalam reformasi kelembagaan, termasuk masyarakat sebagai *stakeholder*, pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif, dan DPRD sebagai *shareholder* dengan memberikan tanggung jawab, wewenang, dan kesempatan yang lebih besar untuk menetapkan kebijakan di tingkat daerah sesuai dengan Mardiasmo (2018:75).

Disamping itu, pengendalian pemerintah pusat sangat diperlukan untuk mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan agar menghasilkan kinerja pemerintah daerah yang baik. Hal ini dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Adapun salah satu alat pengukur kinerja dari pemerintah daerah yaitu dari segi aspek keuangan daerah.

Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur (Peraturan BPKP RI Nomor 7 Tahun 2020). Selanjutnya, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan

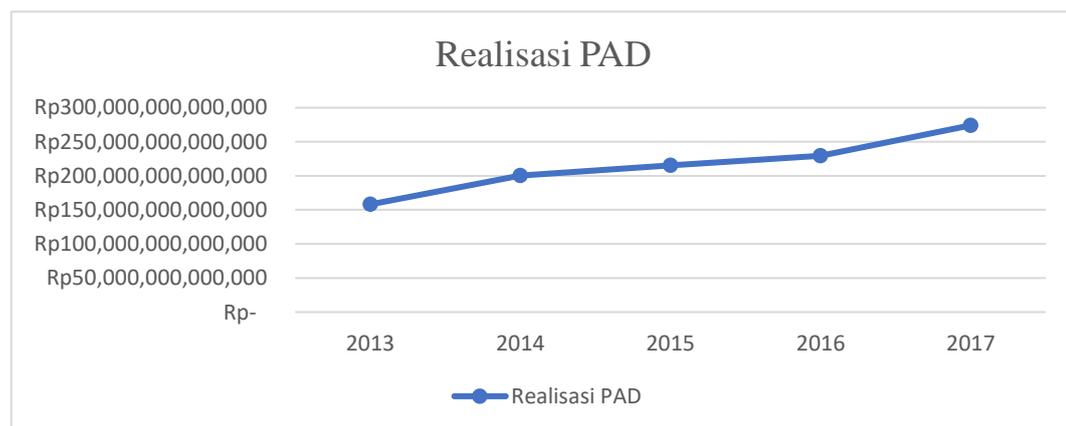
pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah).

Keuangan daerah yang baik mustahil dicapai apabila pengelolaan keuangan daerahnya tidak memadai. Untuk mencapai pengelolaan keuangan daerah yang optimum, diperlukan analisis dan evaluasi pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah. Proses ini diperlukan untuk menganalisis faktor-faktor yang dapat menjadi celah signifikan dalam memaksimalkan keuangan daerah. Hasil pengukuran kinerja keuangan akan memberikan perspektif tambahan bagi pengelola keuangan daerah untuk meningkatkan kualitas keuangan daerah (Maulina et al., 2021)

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pusat (Kartika et al., 2020). Salah satu instrumen yang dapat menunjukkan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah dan belanja daerah yang memegang peranan penting dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (Padang & Padang, 2023).

Salah satu masalah keuangan daerah yang dihadapi oleh pemerintah daerah di Indonesia adalah ketergantungannya pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dan daerah tersebut kurang mampu dalam menggali sumber-sumber pendapatan potensial. Disamping itu, Baik tidaknya kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD)(Kurniawati et al., n.d.). Sumber pendapatan yang dimaksud adalah pendapatan asli daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh suatu daerah dengan cara dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai perundang-undangan. Sumber pendapatan asli daerah bisa berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain lain PAD yang sah.

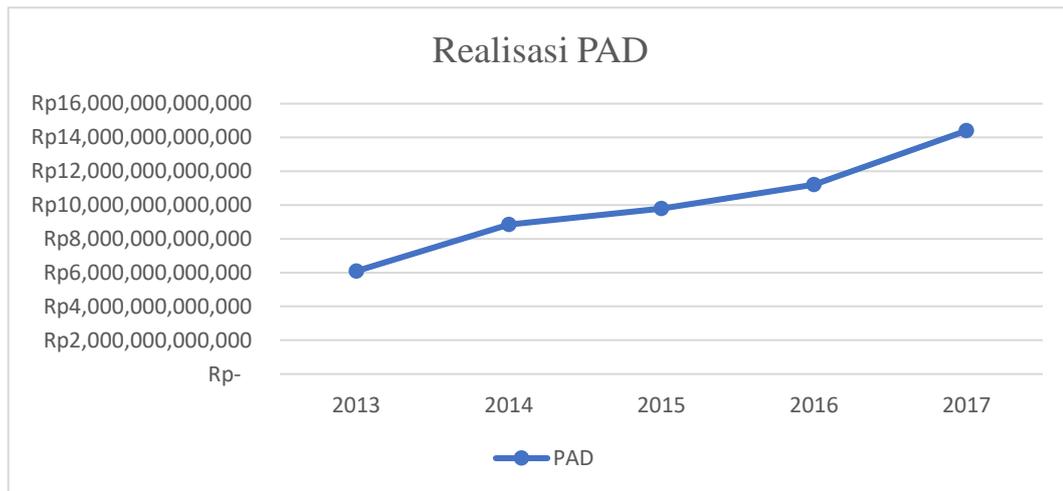
Berikut keadaan Realisasi PAD pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota serta Provinsi di Indonesia tahun 2013-2017:



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah 2024

Gambar 1. 1
Realisasi PAD pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota serta Provinsi di
Indonesia tahun 2013-2017

Dilihat dari grafik, realisasi Pendapatan Asli Daerah cenderung naik secara konsisten. Dalam 5 periode realisasi PAD naik sebesar Rp 115.976.145.107.871. Untuk lebih lanjut, berikut keadaan PAD pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah 2013-2017:



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah 2024

Gambar 1. 2
Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah 2013-2017

Dari grafik diatas, menunjukkan keadaan nilai dari Pendapatan Asli Daerah pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah selama 5 tahun yang cenderung naik. Tergambarkan juga ada kenaikan yang signifikan terutama pada tahun 2017. Angka tersebut masih belum dikatakan cukup jika dibandingkan dengan pendapatan transfer yang diperoleh. Berikut kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah selama 5 periode berdasarkan rasio desentralisasi:

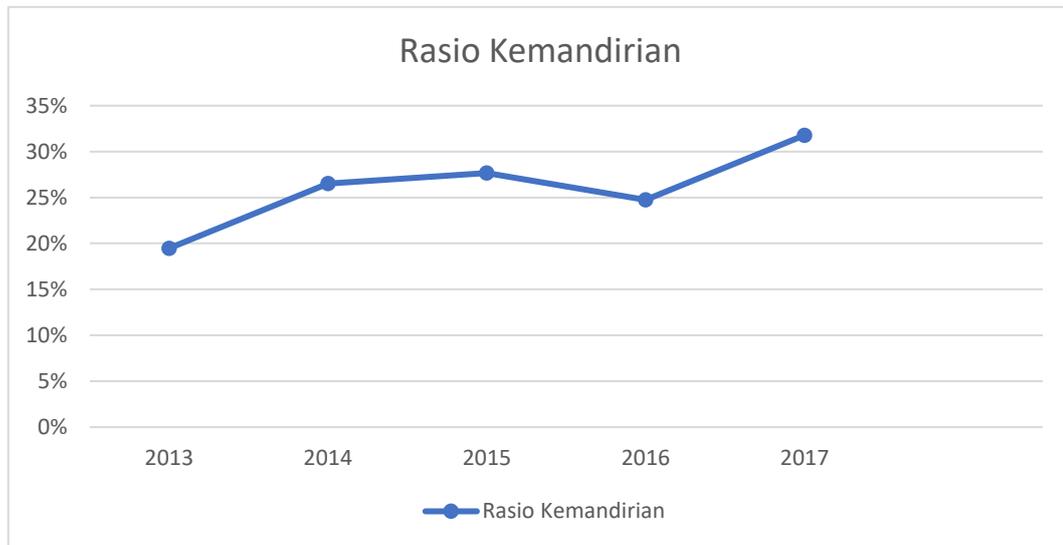
Tabel 1. 1
Rasio Desentralisasi

Tahun		PAD		Total Pendapatan Daerah	Rasio Desentralisasi
2013	Rp	6.090.832.638.620	Rp	48.686.968.261.794	13%
2014	Rp	8.848.395.378.188	Rp	55.662.687.351.633	16%
2015	Rp	9.793.616.691.582	Rp	63.297.694.254.420	15%
2016	Rp	11.206.737.892.960	Rp	68.965.719.362.300	16%
2017	Rp	14.397.812.509.751	Rp	74.605.336.711.860	19%
Rata-rata					16%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah 2024

Data diatas menunjukkan nilai dari rasio desentralisasi dengan rata-rata nilai 16%, dimana semakin tinggi Rasio Desentralisasi mengindikasikan semakin rendah ketergantungan suatu pemerintahan daerah terhadap pendanaan dari pusat (Indramawan, 2018). Artinya, rasio tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah 2013-2017 rata-rata masih bergantung pada pemerintah pusat, dibuktikan dengan data yang menunjukkan bahwa tidak ada satupun kabupaten/kota di Jawa Tengah yang rasio desentralisasi fiskalnya diatas 50%, paling tinggi mencapai angka 45% yaitu kota Semarang pada tahun 2017.

Rasio desentralisasi yang menunjukkan bahwa daerah masih bergantung pada pemerintah pusat dapat dikatakan bahwa daerah belum bisa membiayai sendiri kegiatan daerahnya. Hal ini dapat dilihat juga dari kemandirian daerah tersebut. Untuk lebih jelasnya berikut keadaan kemandirian keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah tahun 2013-2017:



sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah 2024

Gambar 1. 3
Rasio Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di
Provinsi Jawa Tengah 2013-2017

Data diatas menunjukkan bahwa rata-rata tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah 2013-2017 masih tergolong rendah dengan rata-rata rasio dikisaran 26%. Nilai ini menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah berbanding dengan dana perimbangan dalam membiayai kegiatan daerahnya atau lebih dominan dana transfer dari pada Pendapatan Asli Daerah itu sendiri. Disisi lain menurut Mahmudi, (2020:22) peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi daerah untuk memenuhi aspirasi, kebutuhan dan prioritas Pembangunan daerah.

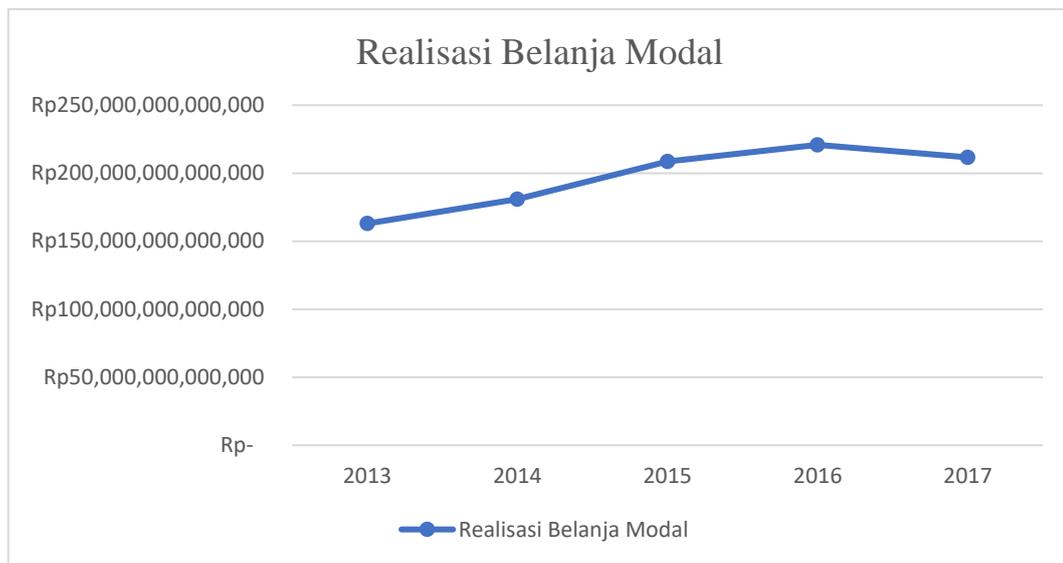
Fenomena ini berbanding terbalik pada tujuan otonomi daerah yang sebenarnya, yaitu dimana pemerintah daerah diharapkan mampu membiayai sendiri kebutuhan daerahnya tanpa bergantung pada pemerintah pusat. Jika hal ini terus

terjadi maka akan muncul fenomena *flypaper effects* dimana fenomena ini terjadi karena pemerintah daerah terlalu mengandalkan dana transfer sebagai pembiayaan daerahnya, padahal seharusnya nominal dari dana transfer ini harus lebih kecil dibandingkan dana yang dihasilkan oleh daerah itu sendiri. Untuk mengatasi hal tersebut, belanja modal menjadi salah satu strategi yang dapat diupayakan pemerintah daerah untuk mendorong nilai dari pendapatan asli daerahnya.

Menurut Peraturan Pemerintah No 13 Tahun 2006, belanja modal merupakan belanja suatu daerah yang digunakan untuk mendanai suatu pengembangan bangunan aset daerah. Semakin banyak pembangunan yang dilaksanakan maka dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih terjamin. PP Nomor 12 tahun 2019 juga menegaskan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi. Sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf c Permendagri No 59 Tahun 2007 tentang perubahan Permendagri Nomor 13/2006 Tentang pengelolaan Keuangan Daerah, belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan dan dapat dikategorikan dalam lima kategori utama yaitu belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan, serta belanja modal fisik lainnya.

Sebagai salah satu jenis belanja daerah, belanja modal merupakan belanja yang sifatnya produktif dan dapat digunakan dalam kurun waktu lebih dari satu

tahun. Jika dimanfaatkan dengan tepat, maka belanja modal akan membuka peluang besar untuk memaksimalkan pendapatan daerah yang berujung pada membaiknya kinerja keuangan daerah (Maulina et al., 2021). Berikut keadaan realisasi belanja modal pada pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia periode 2013-2017:



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah 2024.

Gambar 1. 4
Realisasi Belanja Modal pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia periode 2013-2017

Belanja modal pada Pemda di Indonesia 2013-2017 cenderung naik meskipun pada tahun 2017 mengalami penurunan. Untuk lebih detail lagi berikut rasio belanja modal Pemda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah 2013-2017:

Tabel 1. 2
Rasio Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi
Jawa Tengah 2013-2017

Tahun	Total Belanja Daerah	Belanja Modal	Rasio Belanja Modal
2013	Rp 46.178.258.676.829	Rp 7.352.707.038.276,18	16%
2014	Rp 53.436.693.345.527	Rp 9.143.943.848.393,00	17%
2015	Rp 61.183.954.017.611	Rp 10.505.296.865.264,40	17%
2016	Rp 71.377.064.160.232	Rp 14.418.454.740.211,10	20%
2017	Rp 74.532.946.903.385	Rp 14.620.669.246.657,70	20%
Rata-rata			18%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah 2024

Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat permasalahan yang ada bahwa belanja modal hanya mencapai rata-rata 18% dari total belanja daerah yang ada di pemerintah daerah kabupaten dan kota yang ada di provinsi Jawa Tengah 2013-2017 atau dalam kata lain, pemerintah daerah belum memprioritaskan belanja modal untuk melayani kebutuhan masyarakat. Jika ditelaah lebih lanjut, keadaan ini berbanding terbalik jika dikaitkan dengan pernyataan Bank Dunia pada akhir 2011 yang mengingatkan kepada pemerintah Indonesia bahwa belanja modal dapat berpengaruh terhadap berbagai badan pemerintahan jika dikelola dengan bijaksana dan diharapkan mampu memberikan *multiplier effect* perekonomian nasional (Halim, 2014:211). Hal ini menunjukkan betapa pentingnya belanja modal bagi pertumbuhan ekonomi baik pada daerah yang dapat berpengaruh pada ekonomi skala nasional namun belum mampu terlaksana dengan baik pada sektor pemerintah daerah khususnya pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa tengah tahun 2013-2017. Digdowideido et al., (2022) juga mengakatan bahwa apabila pemerintah daerah menganggarkan belanja modalnya tinggi maka diharapkan kinerjanya akan semakin baik.

Selain fenomena diatas, ditemukan juga inkonsistensi hasil/*research gap* pada penelitian terdahulu seperti penelitian yang dilakukan oleh Bianca Rahardjo dan Sugih Dutrisno Putra (2023) telah melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat tahun 2017-2021 dan memberikan kesimpulan bahwa PAD dan dana perimbangan berpengaruh positif, sedangkan belanja modal berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ernawati, Novi Dirgantari, Hadi Pramono, dan Hardiyanto Wibowo (2023) telah melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Di Kalimantan dan memberikan kesimpulan bahwa secara parsial variabel Ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh signifikan, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif signifikan, dan Belanja modal berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang serta fenomena dan adanya kesenjangan penelitian (*research gap*) yang menunjukkan adanya celah untuk diteliti kembali, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DAN BELANJA MODAL TERHADAP KINERJA KEUANGAN (SURVEI PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH TAHUN 2018-2022)”**

1.2 Identifikasi Masalah

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

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022.
2. Bagaimana pengaruh secara simultan mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022.
3. Bagaimana pengaruh secara parsial antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022.

1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022.
2. Pengaruh secara simultan mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022.

3. Pengaruh secara parsial antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022.

1.4 Kegunaan Penelitian

Terdapat beberapa hal yang menjadi harapan dari penulis setelah dilakukannya penelitian ini, yaitu dapat berguna bagi semua pihak-pihak yang memerlukan, diantaranya :

1. Bagi Penulis/Peneliti

Selain untuk memenuhi persyaratan kelulusan serta menyelesaikan tugas akhir, penelitian ini juga memberikan pengalaman yang berharga bagi penulis khususnya dalam mempelajari lebih dalam mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah khususnya yang berada di kota/kabupaten provinsi Jawa Tengah yang sebenarnya. Sehingga penulis dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kesesuaian antara teori dan fakta di lapangan.

2. Bagi Instansi Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi dalam pengambilan keputusan bagi pemerintah kota/kabupaten di Jawa Tengah dalam upaya untuk pengoptimalan kinerja keuangannya.

3. Bagi Lembaga Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi maupun informasi bagi mahasiswa yang akan meneliti dengan topik yang sama. Selain itu, penelitian

ini diharapkan akan menambah pembendaharaan perpustakaan dan menunjang proses perkuliahan.

4. Bagi Pihak Lain

Semoga hasil dari penelitian ini dapat menjadi salah satu bahan referensi serta pembanding bagi pihak yang berkepentingan khususnya untuk mengkaji topik yang sama.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2018-2022, dengan mengambil dan menganalisis data yang diperoleh secara sekunder melalui media internet dari situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dan Badan Pusat Statistik Jawa Tengah yang menyajikan data valid mengenai perekonomian Indonesia.

1.5.2 Waktu Penelitian

Waktu penelitian telah dilaksanakan terhitung dari bulan Februari sampai dengan bulan Mei 2024 (Lampiran 1).