

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada masa orde baru sistem pemerintahan yang dianut Indonesia bersifat desentralisasi dimana seluruh kewenangan diatur oleh pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan kesulitan dalam pembangunan nasional secara merata serta mengakibatkan adanya ketimpangan dan kesenjangan yang cukup signifikan di setiap daerah, sehingga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional (Andriani dan Wahid, 2018). Dengan berakhirnya masa orde baru, maka dimulailah era reformasi pada tahun 1998. Reformasi merupakan sebuah perubahan tatanan kehidupan lama dengan kehidupan baru dan secara hukum menuju arah yang baik. Pada masa itu, mahasiswa beserta rakyat menuntut adanya reformasi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Otonomi daerah lahir sebagai jawaban dari salah satu tuntutan tersebut (Gischa, 2022).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penerapan otonomi daerah yang dimulai pada Januari 2001 memunculkan reaksi yang berbeda-beda antar daerah. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan sumber kekayaan alam yang dimiliki tiap daerah. Bagi pemerintah daerah yang mempunyai sumber kekayaan daerah yang besar menyambut otonomi daerah dengan penuh harap, sebaliknya bagi daerah yang mempunyai sumber kekayaan alam yang sedikit menanggapi hal ini dengan sedikit rasa was-was dan khawatir. Kekhawatiran

tersebut bisa dipahami, karena dengan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal maka pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri baik dari sistem pembiayaan maupun arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah (Mardiasmo, 2018:101).

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa kinerja adalah hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang diukur. Menurut Putri dan Amanah (2020) kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang bisa digunakan untuk menilai kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Menurut Halim dan Kusufi (2014:124) pengukuran kinerja pada sektor publik adalah suatu sistem dengan tujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui tolak ukur kinerja yang ditetapkan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah menunjukkan tingkat pencapaian dari suatu hasil pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang meliputi anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan dan ketentuan perundangan selama periode anggaran (Leki e2018). Penilaian terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan langkah penting untuk mengetahui seberapa efektif daerah dalam mengatur keuangan mereka (Putri, 2022).

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan daerah yaitu melalui rasio keuangan daerah. Analisis rasio keuangan merupakan perbandingan dua angka yang datanya diambil dari elemen laporan keuangan dan

dapat digunakan untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja keuangan dari tahun ke tahun dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis (Mahmudi, 2016:163). Hasil analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efisiensi dan efektivitas dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah, serta melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu. Analisis rasio keuangan terdiri dari derajat desentralisasi, rasio ketergantungan daerah, rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas pendapatan, rasio efisiensi pendapatan dan derajat kontribusi laba perusahaan pemerintah (Mahmudi, 2016).

Dalam penyelenggaraan perekonomian, setiap pemerintah daerah di Indonesia diberikan wewenang untuk mengelola pemerintahannya dikarenakan Indonesia menganut asas desentralisasi dengan adanya otonomi daerah yang resmi diberlakukan sejak 1 Januari 2001. Salah satu konsekuensi dari diberlakukannya otonomi daerah ialah pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat dan serta melaksanakan pembangunan daerah, oleh karena itu otonomi daerah harus didukung dengan peningkatan kemampuan fiskal daerah. Selama dua dekade (2001-2020) implementasi desentralisasi di Indonesia, dana perimbangan masih mendominasi pendapatan daerah dengan rata-rata mencapai 65,82 persen dari total pendapatan

daerah, sedangkan Pendapatan Asli Daerah menyumbang rata-rata sebesar 20,49 persen terhadap total pendapatan dan sisanya berasal dari kontribusi Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah (Puspita et al., 2021). Walaupun demikian, kontribusi dana perimbangan terhadap pendapatan daerah menunjukkan tren yang menurun seiring dengan meningkatnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang mulanya pada tahun 2001 hanya berkontribusi sebesar 13,86 persen menjadi 24,50 persen pada tahun 2019 dan mengalami sedikit penurunan di tahun 2020 karena adanya pandemi Covid-19. Rata-rata pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dari tahun 2001-2020 sebesar 16,96 persen. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2002 sebesar 41,54 persen yang disebabkan oleh implementasi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dengan adanya penambahan jenis pajak baru, dan pada tahun 2011 sebesar 34,47 persen yang disebabkan oleh penetapan Undang-Undang mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yang memperluas basis pajak dan retribusi dengan penambahan jenis PDRD (Puspita et al., 2021).

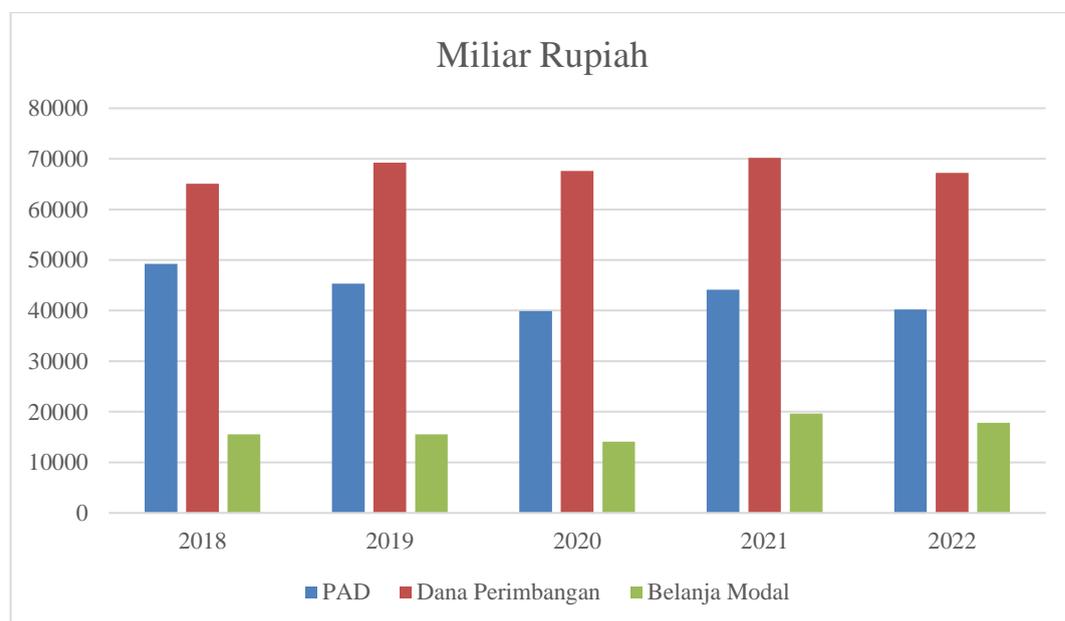
Selain itu, dari segi belanja daerah selama ini belanja pegawai memiliki porsi terbesar jika dibandingkan dengan jenis belanja lain, hal ini mencerminkan komposisi belanja daerah mayoritas masih diperuntukkan untuk belanja operasional yang tidak secara langsung berpengaruh terhadap pembangunan daerah. Di sisi lain, porsi belanja modal masih relatif kecil, pada pemerintah provinsi porsi belanja modal masih di bawah 20 persen, sedangkan di pemerintah kabupaten dan kota porsi belanja modal sedikit lebih tinggi dengan porsi masing-masing sebesar 23,49 persen dan 22,69 persen terhadap total belanja daerah (Puspita et al., 2021).

Tujuan diterapkannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah dan menurunkan ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian keuangan daerah erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola PAD atau Pendapatan Asli Daerah (Putri dan Amanah, 2020). Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa sumber penerimaan pemerintah daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lainlain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan yang diperoleh suatu daerah berdasarkan potensi daerah tersebut yang dapat digunakan untuk membiayai pemerintah daerah dan pelaksanaan pembangunan daerah. PAD menjadi faktor yang sangat penting dalam upaya menciptakan kemandirian daerah, karena PAD yang menjadi sumber dana dari daerah tersebut. Sumber penerimaan yang dapat diandalkan dengan pembiayaan pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kemandirian PAD bagi daerah akan memberikan dampak positif terhadap kemandirian daerah untuk mengalokasikan anggaran dalam APBD (Nauw dan Riharjo, 2021).

Selain dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan menjadi salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar dalam APBD. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan mempunyai peran yang penting dalam meningkatkan kualitas dan pemerataan penyelenggaraan pelayanan masyarakat. Tujuan ditransfernya dana

perimbangan dari pemerintah pusat ke daerah yaitu untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah, karena tidak semua daerah memiliki potensi pendanaan yang merata antar daerah.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada PP No. 58 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan dengan baik dan sesuai dengan peraturan akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah (Budianto dan Alexander, 2016). Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).



Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan

Gambar 1. 1

PAD, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal di Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan grafik, dana perimbangan provinsi Jawa Barat mengalami

kenaikan setiap tahunnya. Sementara belanja modal mengalami penurunan pada tahun 2020, namun kembali meningkat tahun selanjutnya. Sedangkan, PAD Provinsi Jawa Barat selama kurun waktu 2018-2022 mengalami fluktuasi. Namun meski begitu, besaran PAD Provinsi Jawa Barat selama 5 tahun anggaran selalu lebih besar dibanding dengan dana perimbangan dan belanja modal. Hal ini menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Barat sudah termasuk kedalam kategori mandiri.

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu dari delapan provinsi yang menyandang status mandiri. Namun pada tingkat Kabupaten/Kota, masih banyak yang belum berstatus mandiri. Dilansir dari Kabar Priangan PAD Kabupaten Tasikmalaya masih rendah yakni berada di angka Rp 90 miliar per tahun. Jumlah tersebut terbilang sangat kecil bila dibandingkan dengan Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Ketua DPRD Kabupaten Tasikmalaya Asep Sopari Al Ayubi menyampaikan bahwa PAD yang masih sangat kecil harus ditingkatkan, apalagi Kabupaten Tasikmalaya memiliki banyak potensi, salah satunya dari retribusi tempat wisata. Selain Kabupaten Tasikmalaya, kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Sumedang juga masih sangat kecil. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat masih sangat besar (Kabar Priangan, 2022). Dilansir dari Radartasik.com (2023), DPRD Kabupaten Tasikmalaya mendorong dan meminta agar pemerintah daerah Kabupaten Tasikmalaya mengoptimalkan PAD untuk kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Dan salah satu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan PAD adalah dengan melakukan pemetaan permasalahan setiap pos pendapatan. Optimalisasi pajak daerah, retribusi

daerah, dan PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Salah satunya aset pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang berada di Kota Tasikmalaya (Radartasik.com, 2023).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2021 selalu mengamanatkan pada saat penyusunan APBD atau lebih dikenal dengan istilah mandatory spending bahwa belanja modal harus dialokasikan lebih besar dari belanja lainnya karena belanja tersebut ditunjukkan untuk mengurangi masalah ketimpangan sosial ekonomi, percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik, menciptakan lapangan pekerjaan, mengurangi masalah kemiskinan, dan mengurangi ketidaksertaan dalam penyediaan layanan publik antar daerah.

Hal ini tentu perlu menjadi perhatian bagi pembuat kebijakan bagaimana belanja modal ini harus mampu memberikan dampak positif bagi kinerja keuangan pemerintah daerah. Peningkatan sarana dan prasarana SDM yang kompeten akan membuat masyarakat lebih memilih jasa/pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah sebagai pilihan utama. Dampaknya masyarakat akan lebih berpartisipasi dengan tercermin pada peningkatan penerimaan asli daerah yang akan mampu mempengaruhi kinerja keuangan. Penelitian oleh Hasthoro (2016) menyatakan bahwa pengaruh dari peran partisipasi masyarakat adalah nyata dan menghasilkan arah yang positif terhadap kinerja keuangan.

Pada beberapa penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Astiti & Mimba (2016); Puspitasari et al (2015); serta Sari & Mustanda (2019) juga mendukung uraian diatas bahwa kinerja keuangan dapat dipengaruhi secara positif oleh belanja modal. Pirade et al (2018) serta Silitonga et al (2021) dalam penelitiannya juga

menyatakan hal yang serupa bahwa meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan cara membangun berbagai fasilitas publik dapat berkontribusi secara positif terhadap penerimaan daerah dan berdampak baik terhadap kinerja.

Dengan kata lain, semakin adanya peningkatan belanja modal maka akan menghasilkan penerimaan asli daerah yang semakin besar dan secara langsung akan membantu meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mendanai kegiatan pemerintah dan masyarakatnya.

Tabel 1.1

Rata-rata Kontribusi Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah

Tahun	Belanja Daerah	Belanja Modal	%
2018	Rp 1.093.892,15 M	Rp 203.509,70 M	18,60
2019	Rp 1.188.023,28 M	Rp 218.913,81 M	18,43
2020	Rp 1.121.957,88 M	Rp 157.572,05 M	14,04
2021	Rp 1.145.087,49 M	Rp 167.354,14 M	14,61
2022	Rp 1.139.530,25 M	Rp 181.850,33 M	15,95

Sumber: Data Series APBD Setelah TA 2006 djpk.kemenkeu.go.id (diolah)

Dengan realisasi dari anggaran yang kecil tersebut tentu pemerintah daerah akan sangat kesulitan dalam mengembangkan daerahnya, sehingga tidak akan memunculkan karakteristik ataupun kekhasan daerah yang dapat dijual ke masyarakat umum, pengembangan fasilitas layanan publik pun akan sangat lambat pertumbuhannya sehingga membuat masyarakat merasa tidak ada perkembangan yang berarti. Hal ini tentu akan sangat membuat kinerja pemerintah daerah tidak menjadi baik, karena bagaimanapun kinerja pemerintah daerah akan sangat bergantung dari bagaimana masyarakat itu menilai.

Namun kondisi belanja modal di pemerintah daerah saat ini dapat dikatakan belum ideal, seperti yang disampaikan Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian pada saat acara Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional 2021 (berisatu.com, 2021) bahwa masih banyak daerah yang mengalokasikan belanja modalnya dalam jumlah relatif kecil hanya berkisar sekitar 12 persen, sedangkan hampir 70 persen bahkan beberapa daerah mencapai 80 persen dialokasikan hanya untuk belanja operasional dan belanja pegawai. Tabel 1.3 berikut ini memperlihatkan bahwa pada tahun 2022 porsi belanja modal dalam struktur belanja di pemerintah daerah rata – rata hanya berkisar 13,5 persen. Oleh karenanya Mendagri seperti dikutip dari (beritasatu.com, 2021) meminta pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanja modalnya dalam struktur APBD di tahun 2022 ditingkatkan menjadi 30 persen sampai 40 persen dari total alokasi belanja, sebab penggunaan belanja modal akan dirasakan langsung masyarakat. Terlebih lagi saat ini pemerintah daerah telah dituntut untuk dapat menerapkan anggaran berbasis kinerja, yaitu suatu capaian realisasi anggaran yang tidak hanya melihat seberapa banyak dana tersebut direalisasikan tapi melihat jugabagaimana hasil yang akan didapat dari dana yang dibelanjakan tersebut. Oleh sebab itu belanja modal harus dialokasikan kepada pembangunan infrastruktur yang produktif, dengan demikian diharapkan dapat memberikan dampak pada kinerja keuangan pemerintah daerah atau yang dalam hal ini diukur dari tingkat kemandirian daerah.

Namun penjelasan tersebut bertolak belakang dari hasil penelitian yang didapat oleh Nugraheni & Adi (2020) yang menggunakan metode meta analisis

yaitu suatu teknik penelitian yang memungkinkan peneliti melihat hasil dari beberapa penelitian terdahulu yang kemudian dilakukan agregasi sehingga ditemukan faktor yang konsisten dalam mempengaruhi kinerja keuangan dengan hasil yang didapat bahwa nyatanya peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah belum dapat didorong oleh belanja modal. Hasil serupa didapat oleh Arsallya et al (2021) yang menyatakan tidak adanya pengaruh yang diberikan oleh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023)

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, penulis mengidentifikasi masalah-masalah yang akan dibahas pada penelitian ini dengan rumusan masalah berikut ini:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Modal dan Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat periode 2018-2023?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Modal secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat periode 2018-2023?
3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Modal secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat periode 2018-2023?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang dimaksud, maka tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat selama tahun 2018-2023.
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Belanja Modal secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat selama tahun 2018-2023.
3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Belanja Modal secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat selama tahun 2018-2023.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Pengembangan Ilmu

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya. Penulis juga berharap hasil penelitian ini mampu mendorong berkembangnya penelitian selanjutnya dalam bidang Akuntansi Sektor Publik, khususnya mengenai pendapatan asli daerah, dana perimbangan, belanja modal, dan kinerja keuangan.

2. Kegunaan Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam praktikpraktik ilmu pengetahuan, wawasan, dan mengetahui penerapan ilmu Akuntansi Sektor Publik serta menjadi salah satu syarat menyelesaikan

pendidikan tingkat sarjana pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Siliwangi. Sasaran peneliti dalam kegunaan praktis, yaitu:

a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana untuk menambah pengetahuannya serta menjadi sarana yang efektif untuk mengimplementasikan pemahaman mengenai Akuntansi Sektor Publik khususnya pendapatan asli daerah, dana perimbangan, belanja modal, dan kinerja keuangan yang sebenarnya sehingga penulis dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kesesuaian antara teori dan fakta di lapangan.

b. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat serta menjadi bahan pertimbangan dan pengembangan kinerja lembaga untuk tercapainya tujuan dan target dengan baik.

c. Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan rujukan atau perbandingan bagi pihak yang berkepentingan khususnya untuk mengkaji topik yang berkaitan dengan masalah yang sama.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2018-2023. Peneliti memperoleh data dari BPK Perwakilan Jawa Barat dan website resmi Direktorat Jenderal Perimbangan

Keuangan (DJPk) Kementerian Keuangan (www.djpk.kemenkeu.go.id)

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan mulai dari bulan juni 2024 sampai dengan november 2024 dengan rincian terlampir