

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Reformasi Indonesia pada tahun 1998 memberikan dampak yang cukup signifikan bagi sistem berbangsa dan bernegara, terutama dalam sistem pemerintahan. Salah satu dampak yang dapat dirasakan adalah diberlakukannya asas desentralisasi per tanggal 1 Januari 2001 dimana pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur otonominya sendiri. Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diberlakukan sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah agar bisa maksimal dalam menjaga kestabilan ekonomi, meningkatkan kualitas daerah, menggali potensi daerah dan mengelola kekayaan daerah (Anggreni & Artini, 2019). Kekayaan daerah yang dimaksud adalah semua sumber daya milik daerah, termasuk keuangan yang harus dikelola dengan baik. Salah satu aspek pengelolaan keuangan yang baik adalah kemandirian atau minimnya tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat (Pradana, 2015). Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan membantu daerah tersebut untuk maju. Maka prinsip pengelolaan keuangan harus diterapkan, yaitu partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan yang dilaksanakan secara efektif, efisien, dan ekonomis. Beberapa faktor yang mendukung keberhasilan pengelolaan keuangan pemerintah daerah antara lain kredibilitas sumber daya manusia dan keterampilan pengelolaan keuangan daerah.

Dalam menilai keterampilan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah maka perlu dilakukannya evaluasi kinerja keuangan. Hal tersebut dilakukan untuk mengukur seberapa besar usaha yang telah dilakukan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan. Suatu daerah yang mempunyai kinerja keuangan yang baik dapat dikatakan mampu untuk melaksanakan otonomi daerah. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah membutuhkan standar penilaian yang kompleks, karena standar dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah membutuhkan banyak variabel dan menggunakan berbagai metode pengukuran (Mahsun, Sulistyowati, & Purwanugraha, 2007, p. 165). Kinerja adalah hasil yang didapatkan dari suatu perencanaan yang dibuat oleh

individu maupun kelompok (organisasi). Apabila hasil yang didapatkan sesuai dengan rencana, berarti kinerja yang terlaksana sudah baik. Apabila hasil yang didapatkan melebihi rencana, berarti kinerja yang terlaksana sudah sangat baik. Dan apabila hasil yang didapatkan tidak sesuai dengan rencana, berarti kinerja tidak terlaksana dengan baik dan benar.

Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), seperti kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah, membiayai pembiayaan daerah dan memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat (Rondonuwu, Tinangon, & Budiarmo, 2015). Terdapat tiga komponen dalam APBD, yaitu pendapatan, belanja dan pembiayaan. Komponen dalam laporan keuangan pemerintah daerah yang termasuk ke dalam kelompok pendapatan daerah dan belanja daerah diukur untuk menilai besar serta kecilnya pengaruh terhadap kinerja keuangan. Menurut Sularso dan Restianto (2011), untuk kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah, rasio derajat desentralisasi, rasio keserasian, rasio ketergantungan keuangan, rasio efektivitas dan efisiensi, serta rasio pertumbuhan. Indikator tersebut menjadi ukuran bagaimana kinerja keuangan dalam desentralisasi fiskal dijalankan oleh pemerintah daerah.

Dalam era desentralisasi fiskal pemerintah sebagai institusi bertugas memberikan pelayanan kepada publik salah satunya sebagai penyelenggara dan penyeimbang untuk memenuhi kebutuhan individu dan masyarakatnya, maka pemerintah daerah wajib menggali seluruh potensi yang dimiliki untuk dijadikan sumber pendapatan utama daerah agar dapat meningkatkan pendapatan daerah. Dampak positif era desentralisasi fiskal adalah meningkatnya layanan publik, yaitu terbukanya peluang bagi para investor untuk berwirausaha di daerah. Sehingga pemerintah perlu mengalokasikan belanja daerah untuk memfasilitasi para investor tersebut. Namun kemampuan dan persiapan fiskal masing-masing daerah berbeda sehingga menjadi kesulitan tersendiri untuk menghadapi desentralisasi fiskal (Adi, 2006).

Otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dengan desentralisasi fiskal, karena merupakan dua hal yang berkaitan dengan pembangunan daerah agar kemampuan

menjalankan wewenang yang dimiliki pemerintah daerah dapat ditingkatkan. Pembangunan di daerah dilaksanakan melalui pembangunan sarana dan prasarana serta infrastruktur lainnya yang akan berdampak kepada pertumbuhan ekonomi. Kemajuan sarana dan prasarana serta infrastruktur lainnya bisa membentuk masyarakat yang produktif dan meningkatkan investasi agar pendapatan daerah dapat ditingkatkan dalam mendukung kemandirian daerah. Tentu saja dalam proses penyusunan anggaran untuk pembangunan, perlu perencanaan yang matang berdasarkan kinerja agar nominal yang dialokasikan sesuai dengan tujuan dan hasil yang diharapkan.

Pemerintah daerah juga diharuskan memberikan informasi terkait keuangan yang disajikan berdasar karakteristik kualitatif sebagai konsekuensi diterapkannya otonomi daerah. Hal tersebut dilakukan agar mengetahui bagaimana kinerja keuangan yang dijalankan pemerintah daerah antar periode sehingga dapat menjadi acuan agar dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah kedepannya. Otonomi daerah tidak hanya memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah, tidak sedikit kendala yang dihadapi terutama aspek keuangan sehingga menambah tanggung jawab pemerintah daerah. Masyarakat menuntut adanya pembangunan fisik dan infrastruktur dengan menjadikan kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai tolak ukur. Maka kinerja keuangan pemerintah daerah yang mengalami pertumbuhan diharapkan terjadi dari tahun ke tahun. Kinerja keuangan pemerintah daerah pada penelitian ini diketahui dengan menggunakan alat ukur rasio pertumbuhan pendapatan daerah.

Menurut Halim dan Kusufi (2016, hal. 241), rasio pertumbuhan pendapatan daerah dapat menentukan kemampuan pemerintah daerah agar bisa mempertahankan dan/atau meningkatkan kemampuan keuangan daerah setiap periodenya. Kemampuan keuangan daerah yang semakin tinggi dan bernilai positif dari satu periode ke periode berikutnya dapat menjadi indikator jika pemerintah daerah mampu meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya dan mengelolanya dengan baik. Berikut merupakan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021.

Tabel 1. 1
Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021

TAHUN	PENDAPATAN DAERAH
2017	Rp 32.163.957.645.604
2018	Rp 33.919.022.032.348
2019	Rp 36.037.894.762.461
2020	Rp 34.504.275.705.318
2021	Rp 36.991.873.224.931

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan RI

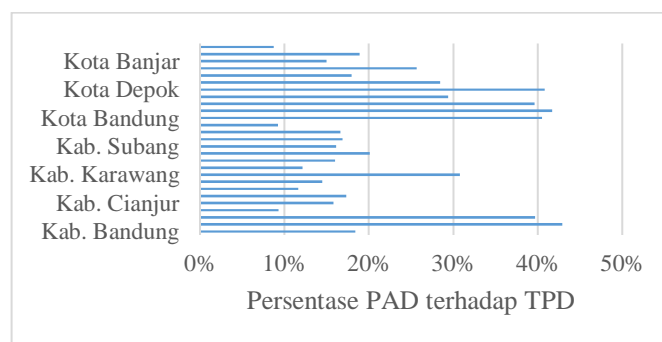
Secara keseluruhan pendapatan daerah Provinsi Jawa Barat cenderung mengalami fluktuasi pada tahun 2019-2021 yang disebabkan oleh Pandemi Covid-19. Rata-rata pendapatan daerah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2017-2021 sebesar Rp 16.731.327.366.385,-. Pendapatan daerah terendah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat terjadi pada Kota Banjar tahun 2021 sebesar Rp 749.066.353.705,-. Sementara pendapatan daerah tertinggi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat terjadi pada Kabupaten Bogor pada tahun 2021 sebesar Rp 9.124.623.007.868,-.

Pertumbuhan atau penurunan pendapatan daerah diperoleh tergantung seberapa besar usaha masing-masing daerah dalam memaksimalkan pendapatannya. Pendapatan daerah menjadi komponen penting berkaitan dengan pembiayaan program atau kebijakan untuk bisa mensejahterakan masyarakat. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pendapatan daerah merupakan seluruh penerimaan daerah yang bersumber dari beberapa komponen dan mampu menambah nilai kekayaan bersih yang dimiliki daerah.

Menurut Mahmudi (2009, p. 16), terdapat dua sumber keuangan daerah. Pertama, sumber keuangan daerah yang sudah dianggarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kedua, sumber keuangan daerah yang berasal dari usaha pemerintah daerah yang hasilnya akan dirasakan manfaatnya beberapa tahun kemudian, seperti pembangunan infrastruktur. Pernyataan tersebut menjadi indikator jika belanja modal yang termasuk ke dalam kategori belanja daerah dapat menghasilkan pendapatan daerah dengan pembangunan infrastruktur sebagai salah satu kegiatannya.

Sumber-sumber keuangan daerah mempengaruhi pertumbuhan pendapatan daerah. Diterapkannya otonomi daerah menjadi alasan untuk daerah bisa memaksimalkan usahanya dalam menggali potensi keuangan masing-masing. Sehingga pemerintah daerah dapat mandiri secara finansial dan dapat meminimalisir ketergantungan kepada pemerintah pusat.

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu indikator untuk menilai tingkat kemandirian pemerintah daerah dibidang keuangan. Hal tersebut disebabkan pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang sumbernya dari hasil ekonomi milik daerah. Pendapatan asli daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Taras dan Artini (2017) berpendapat bahwa daerah mampu memanfaatkan potensi keuangan yang dimilikinya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Jika sumber keuangan dapat ditingkatkan menjadi pendapatan asli daerah secara maksimal akan memberikan gambaran kinerja keuangan pemerintah daerah itu sendiri. Oleh karena itu pendapatan asli daerah memiliki peranan penting dalam menjalankan roda pemerintahan daerah dan menjadi dasar bagi daerah untuk melaksanakan otonomi daerahnya. Berikut akan disajikan persentase Total Pendapatan Daerah dan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2017-2021.



Gambar 1. 1

**Persentase Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah
Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021**

Berdasarkan data di atas, menunjukkan bahwa diantara seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2017-2021 mempunyai rata-rata kemampuan pendapatan asli daerah tidak termasuk ke dalam kategori baik.

Kemampuan kemandirian keuangan suatu daerah sebaiknya mempunyai rasio berkisar diantara 40,01% - 50,00% (Ariansyah, Amir, & Achmad, 2014). Dari seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat, rata-rata pendapatan asli daerah hanya menyumbangkan sekitar 23% dari total penerimaan daerah. Dimana Kabupaten Bandung Barat menyumbangkan persentase terendah sebesar 8,7% dan Kabupaten Bekasi menyumbangkan persentase tertinggi sebesar 42,9%.

Dalam penerapannya pendapatan daerah dan belanja daerah mempunyai hubungan garis lurus. Dalam menghasilkan pendapatan daerah tidak terlepas dari kegiatan belanja daerah. Hal tersebut berkaitan dengan meningkatnya kualitas pelayanan terhadap publik melalui pembangunan infrastruktur. Belanja daerah terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Berdasarkan *Keynesian theory*, pemerintah melakukan belanja daerah agar kebijakan ekonomi dapat berfungsi sehingga memberikan dampak terhadap pertumbuhan ekonomi daerah (Menyah & Wolde-Rufael, 2013). Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Aydin, et al (2016) yang menyatakan bahwa jika belanja daerah pemerintah berada di atas ambang batas maka akan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Argument tersebut senada dengan hasil penelitian Amuka, et al (2016) yang menyatakan jika belanja pemerintah dapat membantu menstabilkan ekonomi.

Belanja modal adalah alokasi keuangan yang dianggarkan untuk mendapatkan berbagai aset tetap dan aset-aset lainnya dengan umur ekonomis lebih dari satu tahun. Dengan umur ekonomis yang tergolong panjang, belanja modal dapat dialokasikan untuk kegiatan pembangunan daerah. Belanja modal juga dianggap sebagai salah satu kegiatan investasi pemerintah daerah. Namun, belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah bukan bertujuan mencari laba, melainkan memberikan kesejahteraan dalam kepentingan masyarakat. Tolak ukur keberhasilan belanja modal yaitu memberikan mutu yang sesuai dengan yang diharapkan, menghasilkan sesuatu yang sesuai dengan yang dibutuhkan, dan melaksanakan kegiatan belanja modal sesuai dengan waktu yang ditentukan. Salah satu bentuk belanja modal yaitu pembangunan infrastruktur. Daerah yang dapat mengembangkan kegiatan pembangunan infrastruktur, diharapkan dapat

mengundang investor di daerah tersebut, sehingga dampak pertumbuhan pendapatan, perkembangan ekonomi, terbarnya lapangan kerja bagi masyarakat dapat dirasakan pada masa yang akan datang.

Semakin tinggi belanja modal maka produktivitas masyarakat juga akan meningkat, dalam hal ini yang dimaksud adalah kinerja pemerintah daerah. Jika belanja modal meningkat tanpa diimbangi dan sesuai dengan peningkatan pendapatan daerah maka akan terjadi deficit (Nwosu & Okafor, 2014). Sehingga apabila belanja modal pemerintah daerah melebihi pendapatan per kapitanya, daerah tersebut harus melakukan penekanan dalam hal keuangan (Brusca, Rossi, & Aversano, 2015).

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat keterkaitan antara pendapatan asli daerah dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan hasil penelitian Darwanis dan Saputra (2014), pendapatan asli daerah dapat ditingkatkan melalui pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga dapat menumbuhkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Sejalan dengan penelitian Hastuti (2018), pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut juga sesuai dengan penelitian Nugroho dan Rohman (2012) yang menyatakan bahwa meningkatnya pendapatan asli daerah dapat meningkatkan kemandirian pemerintah daerah yang berdampak kepada kinerja keuangan pemerintah daerah. Sementara penelitian dari Mulyani dan Wibowo (2017) menghasilkan pendapatan asli daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga mengindikasikan peningkatan pendapatan asli daerah akan menurunkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain pendapatan asli daerah, variabel bebas lainnya pada penelitian ini yaitu belanja modal. Mulyani dan Wibowo (2017) menemukan pengaruh positif dari belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Niswani, et al (2022), yang menyatakan bahwa secara parsial belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil yang berbeda didapatkan oleh Darwanis dan Saputra (2014) yang mendapatkan hasil belanja modal berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dari permasalahan diatas, peneliti tertarik untuk meneliti masalah di atas dengan dengan judul “**Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021)**”.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah penelitian diatas, maka rumusan masalah untuk penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimanakah pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan rumusan masalah penelitian tersebut, adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penulis mengharapkan pada penelitian ini dapat memberikan sebuah pembuktian secara empiris terkait dengan hal-hal yang dibahas dalam penelitian sehingga dapat menjadi suatu ilmu dan pengetahuan yang dapat diaplikasikan dan menjadi masukan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam hal menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

1.4.2. Manfaat Empiris

1.4.2.1. Bagi Pemerintah Daerah

Bagi pemerintah daerah penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat mengenai bagaimana kinerja keuangan

pemerintah daerah Kabupaten/Kota berdasarkan pendapatan asli daerah dan belanja modal, serta memberikan manfaat kepada pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan dalam meningkatkan atau memperbaiki kinerja keuangan untuk kemajuan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

1.4.2.2. Bagi Pihak Lain

Bagi pihak lain penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.