

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Fenomena menarik yang terjadi di Indonesia dan perlu dicatat adalah adanya upaya untuk memperbesar otonomi daerah, khususnya terjadi sejak hIndonesia dilanda krisis moneter pada tahun 1997. Di mana pada saat itu sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem terpusat atau sentralisasi (*centralized government*). Sistem tersebut, dianggap sebagai salah satu penyebab terjadinya krisis tersebut. Fenomena tersebut sekaligus meliputi peralihan pola hubungan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam kasus pembangunan politik atmosfer kebebasan baru paska krisis moneter, mendorong *euphoria* bahwa pemerintah daerah perlu diberikan otonomi yang lebih luas untuk mengelola daerah masing – masing.

Kebijakan desentralisasi fiskal secara resmi diberlakukan di pemerintahan Indonesia pada tahun 2001. Hal tersebut diberlakukan dikarenakan Indonesia harus menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rule* dengan disokong oleh *new strategy*. Penetapan tersebut diawali dengan pengesahan Undang-Undang 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.

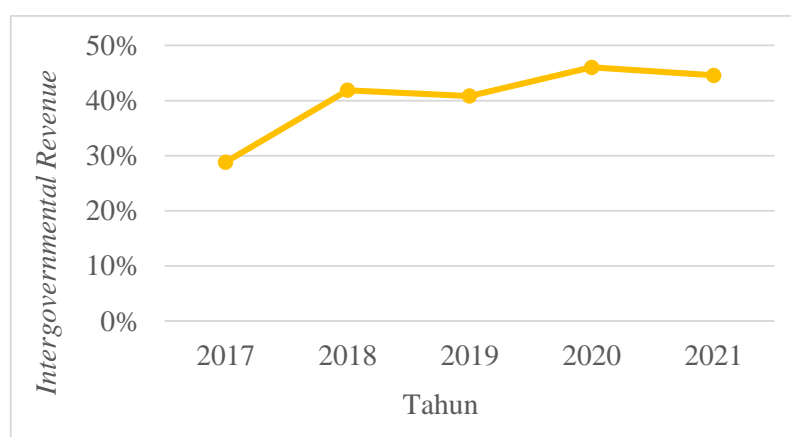
Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 8, Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Pelimpahan wewenang ini pun termasuk dengan pelimpahan anggaran kepada pemerintah daerah agar dapat 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. 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.

Meskipun dalam pelaksanaan sistem desentralisasi pemerintah daerah dapat mengelola keuangannya sendiri melalui APBD, pemerintah pusat tidak sepenuhnya lepas tangan dari pengelolaan keuangan daerah. Karena, kunci reformasi kelembagaan adalah pemberdayaan masing – masing elemen di daerah, yaitu masyarakat umum sebagai *stakeholder*, pemerintah daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai *shareholder* dengan memberikan tanggung jawab, wewenang, dan kesempatan yang lebih luas untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri (Mardiasmo, 2018:75). Pengendalian pemerintah pusat sangat diperlukan untuk dapat mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan agar menghasilkan kinerja pemerintah daerah yang baik. Menurut 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.

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sampai dengan saat ini, belum terdapat Pemerintah Daerah yang secara rutin melakukan analisis kondisi keuangannya. Meskipun Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LHP LKPD) mendapatkan opini sesuai Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah

(SAP), akan tetapi hal tersebut hanya merupakan penilaian pertanggungjawaban kinerja keuangan dibandingkan dengan penganggaran dari sisi ketaatan terhadap prosedur saja. Opini BPK bukan indikator utama yang representatif untuk merefleksikan kesehatan keuangan daerah secara riil. Pengawasan terhadap kesehatan keuangan secara periodik merupakan hal yang wajib dilakukan untuk membentuk suatu *Early Warning System* bagi Pemerintah Daerah terhadap berbagai kemungkinan di masa mendatang baik dari sisi ekonomi makro maupun sosial politik.

Seperti yang sudah dijelaskan, bahwasannya berbagai pembangunan yang diselenggarakan di daerah adalah berasal dari keuangan daerah. Keuangan daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penerimaan daerah yang bersumber dari PAD dan Dana Perimbangan (*Intergovernmental Revenue*). Dibawah ini terdapat grafik yang menggambarkan *Intergovernmental Revenue* di periode tahun 2017 – 2021 :



Sumber: <https://jabar.bps.go.id> yang diolah, 2023

Gambar 1.1

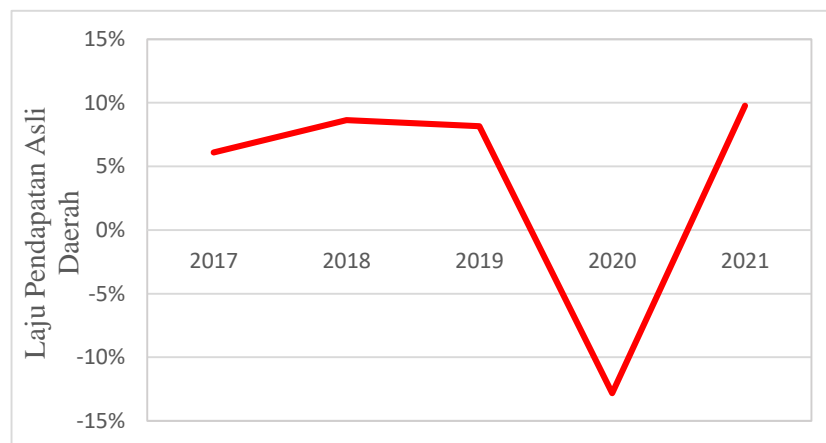
***Intergovernmental Revenue* Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021**

Intergovernmental Revenue dapat disebut juga sebagai dana perimbangan. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Tingginya angka *Intergovernmental Revenue* pada tahun 2020 disebabkan karena adanya pandemi *Covid-19*. Pandemi *Covid-19* secara nasional membawa dampak yang signifikan kepada ekonomi, kesehatan masyarakat, dan merubah cara hidup masyarakat (Susantono et al., 2020).

Dampak pandemi terhadap ekonomi nasional adalah penurunan pertumbuhan sebesar minus 2,1 persen (BPS RI, 2022) Penurunan tersebut merupakan persentase terendah sejak krisis ekonomi asia 1997-1998 (Muhyiddin & Nugroho, 2021). Pengaruh pandemi terhadap kegiatan ekonomi nasional membawa dampak kepada seluruh sektor bisnis. Hal ini ditandai dengan penurunan produksi, penjualan, hingga pemutusan kerja (Cho & Kurpierz, 2020). Menghadapi kondisi ini pemerintah memegang peranan penting dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional ditengah proses penanggulangan kasus Covid – 19.

Selain itu, tingginya angka *Intergovernmental Revenue* atau dana perimbangan ini menyebabkan adanya fenomena *Flypaper Effects*. 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.

Kedua fenomena tersebut mengharuskan pemerintah pusat untuk mentransfer dana perimbangan lebih besar nominalnya daripada biasanya karena laju PAD pada tahun tersebut pun ikut mengalami penurunan negatif pula yaitu sebesar minus 12,19 persen. Perolehan PAD ini jauh dari target yang ingin dicapai, dimana Pemda Provinsi menargetkan capaian PAD sebesar Rp25,2 triliun atau hanya sebesar 69,29 persen dari target. Seperti yang tergambar dalam grafik tersebut :



Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan Jawa Barat, data diolah 2023

Gambar 1.2

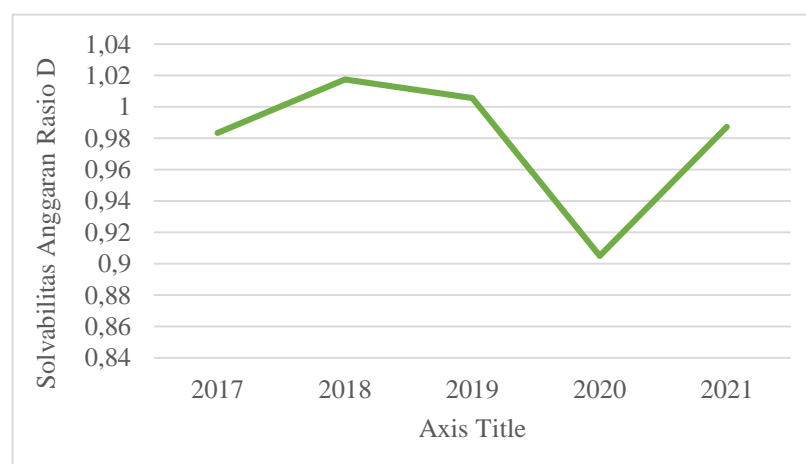
Laju Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021

Pada penelitian ini, laju PAD memang dijadikan proksi untuk menentukan *wealth* atau kemakmuran. Dengan kata lain, semakin tinggi pendapatan asli daerah maka semakin makmur pula suatu daerah. Seperti yang dikatakan oleh Burhanuddin Abdullah (2011:254-255) peningkatan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan dan menggunakan potensi daerah melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah dapat menentukan kemakmuran (*wealth*) daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa adanya pandemi menyebabkan segala bentuk pendapatan

daerah mengalami penurunan. Dengan kata lain, anggaran memang seharusnya digunakan untuk memperbaiki pelayanan umum kepada masyarakat yang dapat meningkatkan retribusi maupun pajak daerah, terpaksa harus dialihkan kepada bantuan pandemi lainnya atau yang biasa disebut dengan *refocusing* anggaran. Memang pada saat – saat tersebut pemerintah daerah dituntut untuk menjadi penggerak utama dalam membangun perekonomiannya masing – masing agar seluruh kegiatan ekonomi di wilayahnya tetap terjaga dan fungsi pemerintah daerah sebagai pelayanan publik (*public service*) dapat berjalan dengan baik yang pada akhirnya kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah tercapai. Karena meningkatnya angka *Intergovernmental Revenue* menggambarkan bahwa tingkat ketergantungan pemda pada pemerintah pusat dari aspek keuangan daerah sangat tinggi dan mengindikasikan bahwa kinerja keuangan pemda tidak begitu baik. Selain itu, artinya pemerintah daerah tidak dapat mengoptimalkan penerimaan daerah dari komponen PAD.

Selain daripada kedua hal tersebut kondisi kesehatan keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dari rasio solvabilitasnya. Berikut ini adalah nilai solvabilitas anggaran dengan menggunakan Rasio D di Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2021

:

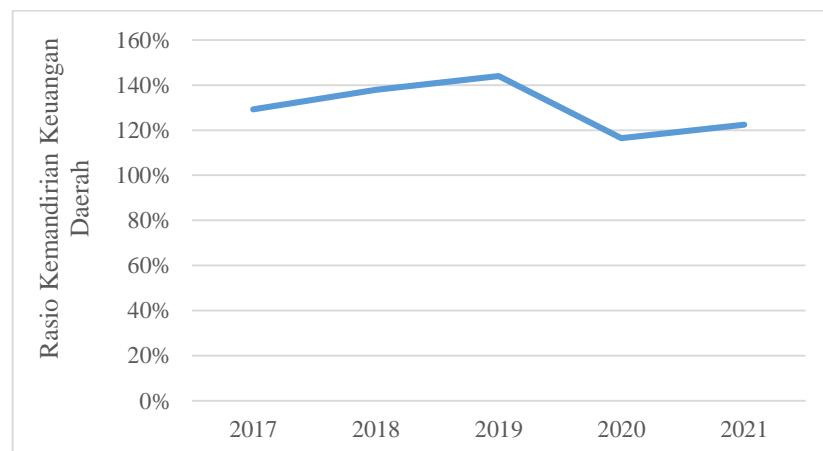


Sumber: BPK Jawa Barat yang diolah, 2023

Gambar 1.3
Nilai Solvabilitas Anggaran Provinsi Jawa Barat Tahun
2017-2021

Berdasarkan grafik yang disajikan, nilai solvabilitas anggaran dengan menggunakan rasio D cukup stabil, meskipun tidak ada yang benar – benar berada di angka 1 (satu) atau hasil pembagian pendapatan daerah terhadap belanja daerah tidak meninggalkan SiLPA maupun SiKPA akibat adanya salah perhitungan anggaran di tahun sebelumnya maupun di tahun berjalan

Adapun untuk menilai dan menghitung kinerja keuangan pemda, pada penelitian ini adalah dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah sebagai alat ukurnya. Dengan penyajian grafik sebagai berikut:



Sumber: BPK Jawa Barat yang diolah, 2023

Gambar 1.4
Nilai Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi Jawa Barat
Tahun 2017-2021

Melihat dari nilai rasio kemandirian keuangan di Jawa Barat secara keseluruhan, ternyata Jawa Barat menjadi salah satu provinsi yang cukup mandiri

terkait keuangan atau finansialnya. Hal ini dibuktikan dengan nilai yang dihasilkan oleh rasio tersebut lebih dari 100%. Rasio ini dihitung dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan dana transfer maupun bantuan keuangan.

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 Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, *Wealth* dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Jawa Barat Tahun 2017 – 2021.
2. Bagaimana pengaruh secara parsial antara Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, dan *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Jawa Barat Tahun 2017 – 2021.
3. Bagaimana pengaruh secara simultan mengenai Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, dan *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Jawa Barat Tahun 2017 – 2021.

1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, *Wealth* dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Jawa Barat Tahun 2017 – 2021.
2. Pengaruh secara simultan mengenai Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, dan *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Jawa Barat Tahun 2017 – 2021.
3. Pengaruh secara parsial antara Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, dan *Wealth* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kota/Kabupaten yang berada di provinsi Jawa Barat Tahun 2017 – 2021.

1.4 Kegunaan Hasil 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 Solvabilitas Anggaran, *Intergovernmental Revenue*, dan *Wealth* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya yang berada di kota/kabupaten provinsi Jawa Barat 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 Barat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi dalam pengambilan keputusan bagi pemerintah kota/kabupaten di Jawa Barat 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 Barat tahun 2017-2021, dengan mengambil dan menganalisis data yang diperoleh secara sekunder melalui media internet dari situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik

Indonesia, Badan Pusat Statistik Jawa Barat dan Badan Pemeriksa Keuangan Jawa Barat yang menyajikan data valid mengenai perekonomian Indonesia.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini telah dilaksanakan dari bulan November 2022 sampai dengan bulan Juli 2023. (Lampiran 1)