

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pada masa orde baru sistem pemerintahan yang dianut Indonesia bersifat sentralisasi 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).

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). Ciri utama suatu daerah yang berhasil melaksanakan otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya, dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusatnya seminimal mungkin dan diharapkan bahwa PAD harus menjadi bagian yang lebih besar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah (Halim, 2004:22).

Hal yang harus diatur secara hati-hati dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah merupakan rencana kerja pemerintah daerah untuk satu periode tertentu (satu tahun) dalam bentuk uang yaitu rupiah (Mardiasmo, 2018:12). Pengelolaan keuangan merupakan salah satu faktor yang krusial yang harus dilaksanakan oleh setiap daerah di Indonesia. Pengelolaan keuangan daerah merupakan tolak ukur keberhasilan dan kesuksesan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan adanya pengelolaan keuangan daerah yang baik dan optimal akan

menjamin tercapainya pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang nanti berdampak pada peningkatan kinerja pemerintah daerah (N. M. D. P. Sari dan Mustanda, 2019).

Pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Permendagri No. 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pasaribu (2020) menjelaskan bahwa APBD merupakan alat untuk mengevaluasi kinerja masing-masing perangkat daerah. Cakupan anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah karena merupakan media utama pemerintah dalam melakukan alokasi sumber daya dan sebagai media untuk menilai kinerja pemerintah daerah. Pengelolaan berupa alokasi anggaran publik diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat agar mampu mandiri secara finansial.

Menurut Maulina et al., (2021) untuk mencapai pengelolaan keuangan daerah yang baik dibutuhkan analisis dan evaluasi pengukuran kinerja keuangan daerah, yaitu dengan menganalisis faktor-faktor yang dapat menjadi celah signifikan untuk memaksimalkan keuangan daerah. Putri dan Amanah (2020) pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kinerja keuangan keuangan daerah merupakan hasil dari program atau kegiatan yang telah dicapai pemerintah daerah sehubungan dengan penggunaan anggaran terhadap semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah (B. I. Sari dan Wati, 2021).

Prastiwi dan Aji (2020) mengatakan bahwa kinerja keuangan pemerintah dapat diukur dari seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam menggali potensi-potensi yang dimiliki daerahnya sehingga mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan asli daerah setiap tahunnya. Menurut Halim (2004) salah satu cara untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah yaitu dengan menggunakan rasio keuangan. Beberapa rasio yang dapat digunakan adalah rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas, *debt service coverage ratio*, dan rasio pertumbuhan. Kinerja keuangan pemerintah daerah yang dianalisis dalam penelitian ini menggunakan rasio kemandirian. Rasio kemandirian menggambarkan kemampuan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa sumber penerimaan pemerintah daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain 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).

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa PAD berasal dari empat sumber, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka diharapkan semua daerah di Indonesia mampu mendanai kebutuhan dana dalam melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada PAD yang dimilikinya. Budianto dan Alexander (2016) mengatakan bahwa kemampuan suatu daerah dalam menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah. Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya.

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.

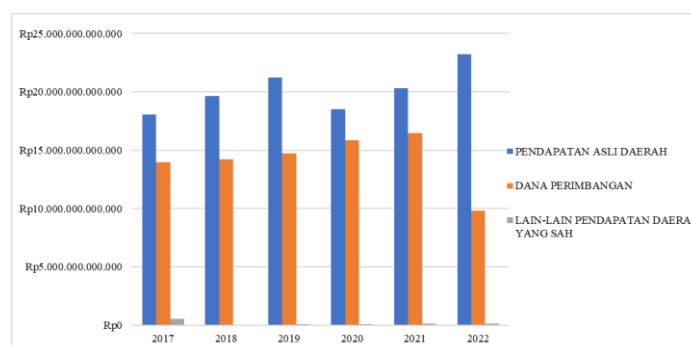
Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada PP No. 58 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan atas 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 penerimaan daerah yang terakhir adalah Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014, lain-lain pendapatan daerah yang sah meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Indriani & Sastradipraja (2014) menjelaskan bahwa lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah komponen yang cukup berpengaruh dalam jumlah penerimaan suatu daerah. Lain-lain pendapatan daerah yang sah ini memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan pendapatan selain dari PAD dan dana perimbangan.

Dikutip dari Beritajatim.com, menyebutkan bahwa kemandirian fiskal masih menjadi permasalahan utama di Indonesia. Mayoritas pemerintah daerah masih berstatus “belum mandiri”. Dilansir dari Kompas, tingkat kemandirian fiskal daerah tercatat masih sangat rendah meski desentralisasi fiskal sudah berlangsung selama 23 tahun. Peneliti *Center of Macroeconomics and Finance Indef*, Riza Annisa Pujarama, menyebutkan bahwa otonomi fiskal Kabupaten/Kota terpantau

paling rendah. Proporsi PAD terhadap total pendapatan Kabupaten/Kota berada di bawah 20 persen sehingga daerah sangat bergantung pada dana transfer dari pusat.

Pada tahun 2020 BPK RI melakukan reviu kemandirian fiskal daerah dengan hasil 443 dari 503 pemerintah daerah (Pemda) atau 88,7% dari total Pemda di Indonesia berstatus belum mandiri dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hanya terdapat 10 dari 503 pemerintah daerah yang berstatus mandiri, dimana 7 dari 10 Pemda atau 70% berada di Pulau Jawa. Mayoritas pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan status atau kemandirian fiskalnya selama pandemi COVID-19 (Kominfo BPKP/aia, 2021). Menurut pemeriksaan BPK, sebanyak 468 Pemda atau 93,04% dari total Pemda masih memegang status pengelolaan keuangan yang sama sejak 2013 hingga 2020. Yang berarti tingkat kemandirian fiskal daerah tidak berkembang dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir. Temuan lain BPK yaitu masih cukup tingginya kesenjangan kemandirian fiskal antar daerah (CNN Indonesia, 2021).



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan BPK Perwakilan Jawa Barat (Data diolah, 2023)

### **Gambar 1.1 Realisasi PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2017-2022**

Berdasarkan grafik, dana perimbangan provinsi Jawa Barat mengalami kenaikan setiap tahunnya. Lain-lain pendapatan daerah yang sah mengalami

penurunan pada tahun 2018, namun kembali meningkat tahun selanjutnya. Sedangkan, PAD Provinsi Jawa Barat selama kurun waktu 2017-2022 mengalami fluktuasi. Namun meski begitu, besaran PAD Provinsi Jawa Barat selama 5 tahun anggaran selalu lebih besar dibanding dengan dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Hal ini menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Barat sudah termasuk kedalam kategori mandiri.

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu dari delapan provinsi yang menyanggah 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, 2022a).

Dilansir dari Radartasik.com, 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).

Pelaksanaan desentralisasi menekankan pelimpahan wewenang untuk mengelola sumber daya keuangan daerah, dengan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota lebih memahami kebutuhan, potensi, dan aspirasi masyarakat mereka daripada pemerintah pusat. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) menunjukkan bahwa rata-rata komposisi pendapatan daerah pada tahun 2017-2021 di dominasi oleh dana perimbangan dengan rata-rata sebesar 53,34%, pendapatan asli daerah sebesar 22,76%, dan lain-lain pendapatan yang sah sebesar 23,09%. Rendahnya penerimaan PAD dibandingkan dengan dengan dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang kurang. Berdasarkan fenomena tersebut diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah yang diukur dengan rasio kemandirian masih belum bisa dikatakan baik.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik melakukan penelitian mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah terhadap Kinerja Keuangan (Sensus pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022).

## **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, Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah, dan Kinerja Keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah secara parsial terhadap Kinerja Keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022?
3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah secara simultan terhadap Kinerja Keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

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

1. Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah, dan Kinerja Keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022.
2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah secara parsial terhadap Kinerja Keuangan di

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022.

3. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah secara simultan terhadap Kinerja Keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2022.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 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, lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan kinerja keuangan.

##### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam praktik-praktik 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:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana untuk menambah pengetahuan serta menjadi sarana yang efektif untuk mengimplementasikan pemahaman mengenai Akuntansi Sektor Publik khususnya pendapatan asli daerah, dana

perimbangan, lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan kinerja keuangan yang sebenarnya sehingga penulis dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kesesuaian antara teori dan fakta di lapangan.

## 2. 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.

## 3. 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 Jadwal Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2022. Peneliti memperoleh data dari BPK Perwakilan Jawa Barat dan *website* resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id))

### **1.5.2 Jadwal Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dari bulan Januari 2023 dan selesai pada bulan November 2023. Untuk lebih jelasnya, peneliti menyajikan matriks dari jadwal penelitian pada lampiran 1.