

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Era reformasi yang terjadi di Indonesia telah membawa perubahan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia dengan munculnya kebijakan mengenai otonomi daerah yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kebijakan otonomi daerah tersebut berupa pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penetapan perubahan sistem tersebut diawali dengan pengesahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali diubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan diperbarui menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam meningkatkan kemampuan daerah dan menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 6 menjelaskan bahwa Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi secara luas kepada daerah ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pemberdayaan, pelayanan dan peran serta masyarakat.

Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan adanya otonomi di bidang pengelolaan keuangan daerah atau desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal dilaksanakan dengan tujuan agar pemerintah daerah dapat memaksimalkan potensi masing-masing daerahnya dan membuat keputusan pengeluaran daerah secara mandiri dalam rangka penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik. Pemberian wewenang tersebut memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk terus berinovasi dan melakukan strategi yang berlanjut untuk meningkatkan kinerja daerahnya. Pelimpahan wewenang yang diberikan termasuk dengan pelimpahan anggaran kepada pemerintah daerah agar dapat mengelola daerahnya dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pemerintah daerah selaku pengguna anggaran wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan menyusun laporan keuangan dan laporan kinerja sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja agar tercapainya penyelenggaraan kinerja pemerintah daerah. Hingga saat ini otonomi daerah telah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia, akan tetapi realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat dalam mengelola keuangan daerahnya. Peran pemerintah pusat masih tetap dibutuhkan dalam pengawasan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah agar pemerintah daerah menghasilkan kinerja keuangan yang baik (Hastuti, 2018:789). Oleh karena itu, dibutuhkan pengukuran kinerja keuangan yang dijadikan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh

pemerintah daerah melalui alat ukur finansial dan non finansial. Menurut Halim & Kusufi (2013:L-2) salah satu alat ukur yang digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan pengukuran analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah dikelola secara tertib efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan unsur penting dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pemerintah daerah, sehingga perlu dilakukan pengawasan yang baik oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) agar pengelolaan keuangan daerah berjalan dengan baik. Akan tetapi, sejauh ini pemerintah belum menganalisis kondisi keuangannya secara berkala. Meskipun Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LHP LKPD) memperoleh opini sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, namun hal tersebut merupakan penilaian akuntabilitas kinerja keuangan hanya dari segi kepatuhan prosedur. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang dikutip pada Kamis, 15 September 2022 dari [bpk.go.id](http://bpk.go.id) tentang artikel “Aggota VI BPK mengingatkan

opini WTP bukan merupakan tujuan akhir”. Pius Lustrilanang menyatakan bahwa pemberian opini WTP oleh BPK bukan merupakan tujuan akhir dari pengelolaan keuangan daerah. Secara substansi tujuan dari pengelolaan keuangan daerah adalah dapat dikelola secara efektif, efisien, transparan, akuntabel dan mengedepankan integritas kemudian hasilnya dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat.

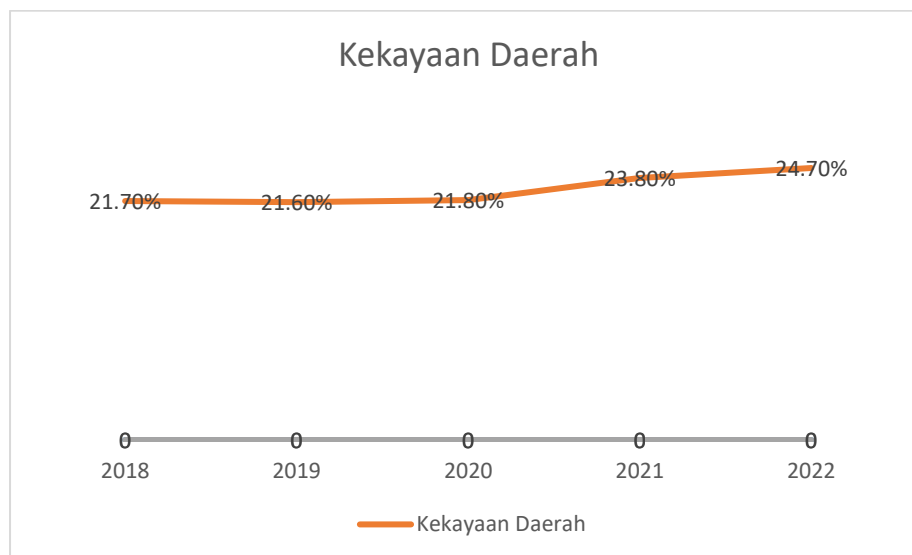
Untuk mencapai kinerja keuangan yang baik, pemerintah daerah memerlukan dukungan finansial yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah sebagai ukuran dalam mengukur tingkat kekayaan daerah. menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah menunjukkan bahwa daerah telah memaksimalkan potensi-potensi dari sumber daya yang dimiliki oleh daerah untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Dengan demikian, peningkatan Pendapatan Asli Daerah mencerminkan kinerja keuangan pemerintah daerah baik karena daerah tersebut telah memiliki kemampuan dalam membiayai kebutuhannya dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki.

Tingkat kekayaan daerah pada masing-masing kabupaten/kota berbeda-beda. Hal tersebut terjadi karena perbedaan Pendapatan Asli Daerah yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Daerah yang memiliki kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah yang tinggi memiliki Pendapatan Asli Daerah yang besar untuk memenuhi kebutuhan daerahnya, sebaliknya daerah yang tidak memiliki Pendapatan Asli Daerah yang besar akan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan

daerahnya. Oleh karena itu, optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah perlu didukung oleh pemerintah daerah dengan cara peningkatan kualitas layanan publik.

Menurut Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan modal dasar bagi setiap daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan sekaligus bukti dukungan masyarakat terhadap pemerintah dalam menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (Nurjaya, 2023:308). Berikut merupakan tingkat kekayaan daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2018-2020.



*Sumber: BPK Perwakilan Jawa Barat. Data diolah (2023)*

**Gambar 1.1**  
**Tingkat Kekayaan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022**

Dapat dilihat dari gambar diatas, tingkat kekayaan daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2018-2022 mengalami kenaikan pada setiap tahunnya. Pada tahun 2018 hingga tahun 2020 pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat cenderung stabil dalam kekayaan daerahnya. Pada tahun 2021 kekayaan daerah senilai 23,8% dan pada tahun 2022 nilai kekayaan daerah kabupaten dan kota di provinsi jawa barat sebesar 24,7%. Tahun 2021 hingga 2022 kekayaan daerah di Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Barat mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya yaitu senilai 2%. Hal ini menjadi fenomena yang menarik untuk diteliti, karena peningkatan kekayaan daerah yang diproksikan dengan Pendapatan Asli Daerah dapat mempengaruhi tingkat pencapaian kinerja keuangan pemerintah daerah.

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kompleksitas pemerintah daerah. Kompleksitas pemerintah daerah diproksikan dengan menggunakan penggabungan tiga indikator yaitu jumlah SKPD, Ukuran Legislatif dan Jumlah Penduduk. Menurut M. S. Putri & Sari (2020) kompleksitas menggunakan Jumlah SKPD menggambarkan jumlah urusan yang menjadi prioritas pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan daerahnya. Semakin banyak urusan yang diprioritaskan, akan semakin kompleks pemerintah tersebut serta meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah (Khasanah & Rahardjo, 2014). Kompleksitas pemerintah daerah selanjutnya diukur menggunakan indikator ukuran legislatif. Ukuran legislatif digunakan untuk meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya sehingga akan meningkat juga kinerja keuangan daerahnya (Dewanti et

al., 2022). Selanjutnya kompleksitas dengan Jumlah Penduduk. Jumlah penduduk merupakan faktor lingkungan yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Menurut Pandeya & Oyama (2019) Populasi yang besar dapat memberikan pajak yang lebih besar serta memiliki sumber daya untuk mengatasi masalah sosial ekonomi sehingga dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Selain tingkat kekayaan daerah dan kompleksitas pemerintah daerah, kemandirian keuangan daerah merupakan hal yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Kemandirian Keuangan Daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat yang telah membayar pajak daerah dan retribusi daerah. Kemandirian Keuangan Daerah mencerminkan sejauh mana suatu daerah bergantung pada Pendapatan Transfer sebagai sumber pendanaan dari luar (Permatasari & Trisnaningsih, 2022). Kemandirian daerah mendorong pemerintah daerah dalam menjalankan urusan daerah baik dalam urusan pemerintahan maupun urusan pembangunan dengan mengandalkan keuangan daerah masing-masing berdasarkan asas otonomi daerah.

Kemandirian keuangan daerah harus didukung dengan kemampuan keuangan yang memadai. Kemampuan keuangan daerah dapat dilihat melalui Pendapatan Asli Daerah yang merupakan sumber pendanaan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Setiap daerah terus berusaha dalam memaksimalkan potensi yang dimilikinya. Akan tetapi, fenomena yang terjadi dalam bidang pengelolaan keuangan daerah yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah pemerintah daerah masih belum mandiri dan cenderung mengandalkan

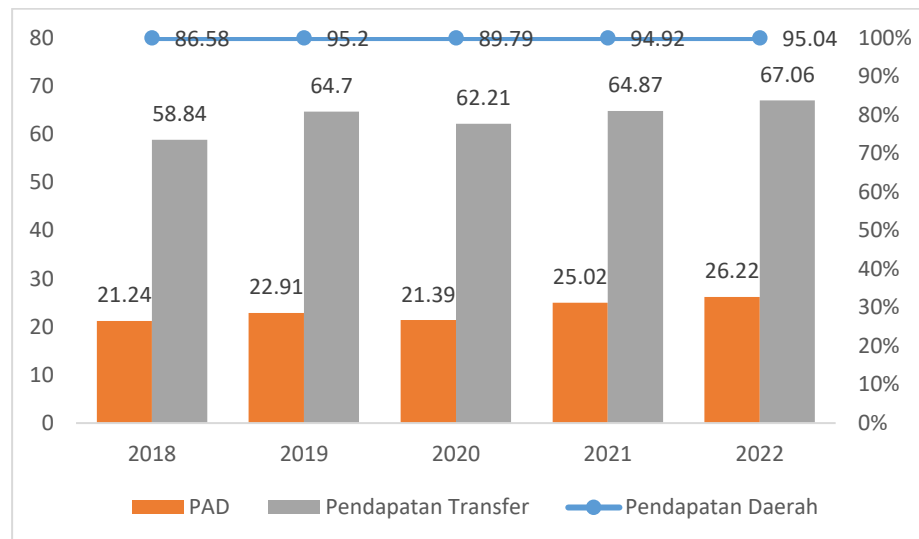
pendapatan transfer dari pemerintah pusat yang terdapat dalam APBD. Dilansir dari BPKAD Asahan pada, Senin 22 Maret 2021. Menteri keuangan Sri Mulyani Indrawati menyampaikan pada pertemuan silaturahmi kepemimpinan bahwa pemerintah daerah belum mandiri dan masih bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dari pendanaan terhadap pembangunan daerah yang masih bergantung pada alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dari pemerintah pusat, sedangkan disisi lain Pendapatan Asli Daerah memiliki jumlah yang sangat kecil. Kontribusi TKDD mencapai 65% sedangkan Pendapatan Asli Daerah hanya sebesar 23% dan sisanya sebesar 8,4% dari pendapatan lainnya . selain itu daerah masih membutuhkan financing atau pembiayaan. (BPKAD Asahan, 2021).

Fenomena ini terjadi pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat yang cenderung bergantung pada pendapatan transfer dari pemerintah pusat. Meskipun rata-rata kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat pada setiap tahun meningkat, tetapi masih terdapat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat memiliki tingkat kemandirian yang rendah. Hal inilah yang harus menjadi perhatian pemerintah daerah agar dapat menjadi daerah yang mandiri dan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat karena ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat akan berdampak pada kinerja keuangan pemerintah daerah.

Ketergantungan tersebut dapat dilihat dari proporsi pendapatan transfer yang cukup dominan dibanding dengan proporsi pendapatan asli daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat. Dengan begitu, pendapatan asli daerah yang



relatif masih kecil menunjukkan bahwa kemandirian keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat masih dinilai belum cukup mandiri. Hal ini dapat dilihat pada grafik dibawah ini.



*Sumber: BPK Perwakilan Jawa Barat. Data diolah (2023)*

**Gambar 1.2**  
**Realisasi Pendapatan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022 (Miliar Rupiah)**

Berdasarkan gambar diatas, terlihat bahwa pendapatan daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat masih didominasi oleh pendapatan transfer baik dari pemerintah pusat. Hasil pemeriksaan BPK menunjukkan pembiayaan daerah dari Pendapatan Asli Daerah seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2018-2022 berkisar antara 22% sampai dengan 28%. Sementara itu pendapatan transfer berkisar antara 71 % sampai dengan 74%. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan pembiayaan belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat masih didanai oleh transfer dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, peran Pendapatan Asli Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa Barat

cenderung relatif kecil yang mencerminkan ketergantungan fiskal pemerintah Kabupaten/Kota kepada pemerintah Pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus memaksimalkan potensi pendapatan asli daerah agar menjadi sumber pembiayaan terbesar dalam kemandirian keuangan daerah.

Pada realitanya meskipun pendapatan daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat telah didominasi oleh transfer dari pemerintah pusat dan mengalami peningkatan Pendapatan Asli Daerah pada setiap tahunnya, kinerja keuangan pemerintah daerah masih dinilai belum baik. Dikutip Senin, 13 September 2021 dari [antara.news](#) tentang artikel “Sri Mulyani: Pengelolaan Keuangan Daerah belum Efisien dan Efektif”. Menteri Keuangan menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah belum efisien, efektif dan produktif dalam menunjang pembangunan ataupun pengurangan ketimpangan. Menteri Keuangan menyebutkan salah satu contoh pengelolaan keuangan daerah belum efisien dan efektif adalah adanya belanja yang belum fokus akibat banyaknya jenis program dan kegiatan. Selain itu, belanja daerah belum produktif karena mayoritas digunakan untuk belanja pegawai.

Fenomena ini menarik untuk diteliti, naik dan turunnya rasio keuangan pemerintah daerah menjadi hal yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Pemerintah daerah harus terus berupaya untuk meningkatkan potensi sumber daya agar menghasilkan Pendapatan Asli Daerah yang tinggi serta melakukan pengawasan dan pengelolaan keuangan daerah yang baik sehingga menghasilkan kinerja keuangan yang baik. Selain itu, terciptanya kemandirian keuangan daerah akan mendorong pemerintah daerah dalam melakukan

pelayanan publik dengan baik sehingga dapat menghasilkan kinerja keuangan yang baik.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **Pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Sensus pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022).**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka permasalahan pokok yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2018-2022.
2. Bagaimana pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah secara bersama-sama terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022.
3. Bagaimana pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022.

### **1.3 Tujuan penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang sudah dijelaskan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2018-2022.
2. Untuk mengetahui pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah secara bersama-sama terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022.
3. Untuk mengetahui pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, ilmu pengetahuan, pengalaman dan pemahaman yang lebih baik mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah. Salah satunya bagi Fakultas Ekonomi dan Bisnis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber bacaan, referensi, sumber masukan serta bahan

perbandingan yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktisi**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat menjadi masukan dan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangannya.

### **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

#### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan pada Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Jawa Barat dengan menggunakan data yang diperoleh dari LHP Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022 melalui *website* resmi BPK Perwakilan Provinsi Jawa Barat (<https://jabar-ppid.bpk.go.id>) dan *website* resmi Badan Pusat Statistik (<https://www.bps.go.id>).

#### **1.5.2 Jadwal Penelitian**

Penelitian dilaksanakan pada bulan Oktober 2023 sampai dengan bulan Juni 2024. Rincian waktu penelitian terlampir dalam Lampiran 1.