

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam berita acara di laman Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hakim konstitusi Wahiduddin Adams menguraikan narasi tentang konsep desentralisasi yang banyak digunakan di negara-negara berbentuk kesatuan (Argawati, 2022). Kebijakan desentralisasi sudah menjadi bagian penting dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan, meningkatkan mutu layanan masyarakat, hingga meningkatkan kesejahteraan rakyat di negara-negara seperti Amerika Latin, Afrika, Asia hingga Eropa Timur (Sujarwoto, 2015: 14).

Indonesia dikenal sebagai negara terluas di Asia Tenggara yang memiliki ribuan pulau serta jumlah penduduk yang tersebar menjadi ratusan suku bangsa. Dengan banyaknya keberagaman ini, tentu terdapat perbedaan dalam adat kebiasaan, norma, hingga kelembagaan di tiap-tiap daerah. Oleh karena itu, tidak mungkin jika pemerintahan di Indonesia diselenggarakan secara sentralistik. Maka dari itu, otonomi daerah dapat menjadi solusi bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih baik dan menyeluruh.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal resmi dilaksanakan sejak tahun 2001 yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kini, setelah mengalami beberapa kali revisi, kedua regulasi tersebut telah

disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemberlakuan otonomi daerah menjadi awal dari pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia. Secara umum, desentralisasi berarti pemerintah pusat yang melimpahkan kekuasaan pemerintahan ke pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (Simandjuntak, 2015: 59).

Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 diharapkan dapat lebih mengoptimalkan fungsi alokasi dan distribusi dalam pelaksanaan kebijakan fiskal di daerah. Pelimpahan tugas, sumber daya, hingga pembiayaan kepada pemerintah daerah harus sesuai dengan prinsip *money follow function* yang memiliki arti bahwa dari pelimpahan atas wewenang dari pemerintah pusat, membawa konsekuensi pengelolaan keuangan (Martira, 2021: 16).

Meskipun pemerintah pusat telah menyerahkan urusan rumah tangga kepada masing-masing pemerintah daerah, bukan berarti pemerintah pusat sepenuhnya lepas tangan terhadap keuangan pemerintah daerah. Hal ini dibuktikan dengan tetap diberikannya dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Diharapkan, melalui pendelegasian dana transfer ini, pemerintah daerah dapat mengelola keuangannya secara mandiri serta mampu mengoptimalkan segala potensi daerahnya dengan perencanaan yang efektif dan efisien, sekaligus mengurangi ketidakseimbangan fiskal.

Sun'an & Senuk (2017) dalam Christia & Ispriyarso (2019: 151) menyatakan bahwa tujuan dari desentralisasi fiskal adalah untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan mendorong

aktivitas perekonomian masyarakat melalui transfer dana yang berasal dari APBN. Sebagaimana menurut Puspita et al., (2021: xi), pemerintah secara signifikan telah meningkatkan dana transfer dalam APBN sebesar 145,06% dari Rp33,07 triliun di tahun 2000, menjadi Rp81,05 triliun di tahun 2001. Selama dua dekade terus terjadi peningkatan dana transfer dari Rp81,05 triliun di tahun 2001 menjadi Rp812,97 triliun di tahun 2019. Namun, akibat dari adanya Covid-19 di tahun 2020 terjadi sedikit penurunan dana transfer menjadi Rp762,54 triliun. Selama dua dekade itu pula dana transfer dari APBN menjadi sumber utama pendapatan APBD dengan porsi rata-rata sebesar 66,81% dari total pendapatan daerah.

Kaho (2017: 68) menyatakan bahwa ciri daerah otonom terletak pada kemampuan *self-supporting* di bidang keuangannya. Sebagaimana menurut Kamaroellah (2017: 126) menyatakan terkait salah satu ciri utama daerah yang sudah mampu dalam melaksanakan otonomi daerah adalah dapat dilihat pada kemampuan keuangan suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan kontribusi PAD yang lebih besar dapat memperkecil tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat.

Menurut data dari berita acara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pada tahun 2020, kemandirian fiskal daerah yang dihitung melalui indeks kapasitas fiskal atas 503 dari total 542 pemerintah daerah menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah, yaitu sebanyak 443 pemerintah daerah (88,07%),

masih termasuk dalam kategori belum mandiri (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2021).

Hingga saat ini, implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia masih belum menciptakan kemandirian daerah secara menyeluruh. Salah satu penyebab belum optimalnya implementasi tersebut adalah pengelolaan belanja daerah yang selama ini lebih banyak dialokasikan untuk belanja pegawai. Hal ini menyebabkan alokasi biaya untuk belanja produktif semakin sedikit, yang pada akhirnya menimbulkan ketergantungan daerah. Seperti yang disampaikan oleh Haryanto (2018: 313) bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal diharapkan dapat menciptakan reformasi dan efisiensi pada belanja pemerintahan.

Berdasarkan fakta di lapangan yang dilansir dari laman Kompas, hingga saat ini fenomena pemborosan belanja pemerintah masih sering terjadi. Presiden Joko Widodo menyoroti adanya pemborosan anggaran yang lebih banyak dikeluarkan untuk perjalanan dinas, rapat, dan honor. Presiden Jokowi menuturkan bahwa sistem perencanaan dan penganggaran yang dilakukan masih belum optimal. Misalnya, untuk penanganan stunting dianggarkan sebesar Rp10 miliar, tetapi sebanyak Rp8 miliar dialokasikan untuk perjalanan dinas, rapat-rapat, dan penguatan pengembangan. Selain itu, pada program pengembangan UMKM di suatu daerah dengan anggaran Rp2,5 miliar, sekitar Rp1,9 miliar anggarannya adalah untuk honor dan perjalanan dinas (Wulan, 2023).

Kemandirian suatu daerah tidak hanya ditentukan oleh cara daerah tersebut mengelola pendapatan dan pembiayaan, tetapi juga bagaimana mereka mengelola pengeluarannya. Mekanisme desentralisasi seharusnya meningkatkan

efisiensi dan kinerja pengeluaran daerah serta mempercepat pencapaian sasaran pembangunan. Maka dari itu, melalui peningkatan efisiensi pemerintah daerah diharapkan bisa mendorong pertumbuhan ekonomi daerah (Andriani & Mahi, 2015: 84).

Agar tercapainya tujuan pertumbuhan ekonomi daerah, diharapkan proporsi terhadap alokasi belanja yang bersifat produktif lebih besar dibandingkan pada alokasi belanja kurang produktif (Siagian & Fadjar, 2022). Efisiensi anggaran belanja yang berorientasi pada pembangunan dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Kemampuan daerah dalam mengelola keuangan sendiri dan mengalokasikan dana secara tepat menunjukkan tingkat kemandirian yang tinggi. Hal ini karena daerah yang mandiri mampu membiayai sebagian besar kebutuhannya tanpa terlalu bergantung pada transfer pusat. Pembelanjaan tingkat daerah yang semakin besar dapat menimbulkan terjadinya ketimpangan fiskal vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah. Maka, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab konstitusional harus memberikan transfer kepada daerah (Suyanto, 2017: 9).

Sesuai dengan pernyataan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 2023 bahwa, Penyaluran dana transfer ditujukan untuk dikelola oleh daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Selain itu, dana ini juga bertujuan untuk memperkecil ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah (*vertical fiscal imbalance*) serta mengoreksi ketimpangan keuangan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*) (Suyanto, 2017: 7).

Hasil revidu yang dilakukan oleh BPK menyatakan bahwa hingga tahun 2020 masih terdapat kesenjangan fiskal antar daerah yaitu di Papua Barat dimana peran pendapatan asli daerah (PAD) Papua Barat dalam membiayai APBD hanya sebesar 5,58%, sedangkan di DKI Jakarta membiayai APBD sebesar 63,65%. Hal ini memiliki arti bahwa wilayah DKI Jakarta telah mampu membiayai kebutuhan melalui PAD-nya sendiri. Tak hanya terjadi pada tingkat daerah, kesenjangan fiskal juga terjadi pada tingkat kabupaten/kota. Kesenjangan ini terjadi pada tahun 2019 antara kabupaten Bandung yang memiliki nilai IKF sebesar 83%. Hal ini menjadikan kabupaten Bandung sebagai satu-satunya pemerintah daerah yang termasuk dalam kategori sangat mandiri. Sebaliknya, kabupaten Deiyai yang terletak di Provinsi Papua Tengah hanya memiliki nilai indeks sebesar 31% (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021).

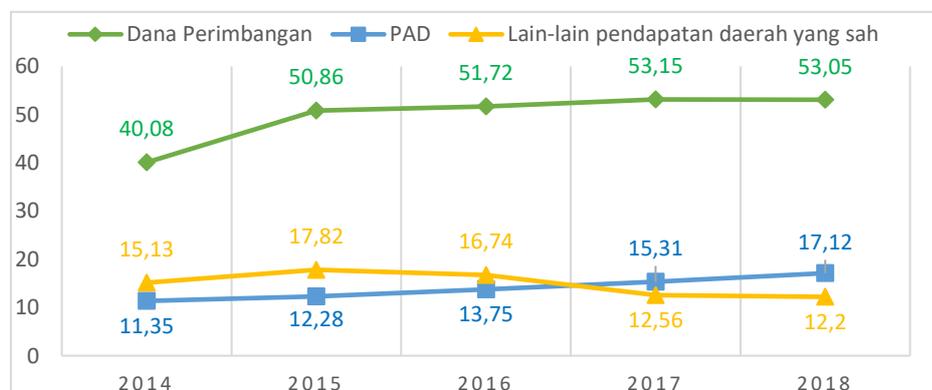
Dapat dikatakan bahwa selain efisiensi anggaran belanja, kapasitas fiskal juga dapat menimbulkan pengaruh dalam mencapai kemandirian keuangan daerah. Menurut Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, kapasitas fiskal adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengumpulkan, mengelola, dan menggunakan sumber finansialnya secara efektif. Dengan semakin membaiknya kapasitas fiskal suatu daerah, kemandirian keuangan daerah dapat tercapai.

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi yang memiliki jumlah penduduk terbesar di Indonesia. Selain dari pada itu, provinsi Jawa Timur juga

memiliki segudang potensi ekonomi yang beragam, mulai dari sektor perdagangan, perhotelan, industri pengolahan hingga pertanian.

Sektor industri pengolahan menjadi kontributor terbesar produk domestik regional bruto (PDRB) Jawa Timur yaitu mencapai (30,60%), diikuti oleh sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor sebesar (18,67%), serta dari pertanian, kehutanan, dan perikanan yang memberikan kontribusi sebesar (11,11%) (Direktorat Jenderal Pembendaharaan, 2023: viii).

Dalam berita acara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, komisi XI DPR RI memaparkan pernyataan dari Kemenkeu bahwa pada tahun 2022 tercatat adanya kenaikan penerimaan pajak di Jawa Timur mencapai Rp106 triliun atau naik sekitar Rp7,6 triliun dari tahun 2021. Selain itu juga, diketahui bahwa besaran penerimaan bea cukai Jawa Timur di tahun 2022 adalah sebesar Rp142,52 triliun. Meski tercatat adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi dan terdapat kenaikan penerimaan dari pajak dan bea cukai, namun dampak langsungnya terhadap masyarakat Jawa Timur belum terlalu signifikan (Komisi XI, 2023).



Sumber: Bappeda Jawa Timur tahun 2018

Gambar 1. 1
Kondisi Penerimaan di Kabupaten/Kota Jawa Timur Tahun 2014-2018 (Dalam Triliun Rupiah)

Dari Gambar 1.1. dapat dilihat bahwa pada tahun 2014, jumlah PAD sebesar 11,35% terus mengalami kenaikan sampai dengan tahun 2018 menjadi sebesar 17,12%. Namun, meski nampak memiliki pendapatan asli daerah yang terus meningkat, kabupaten dan kota di Jawa Timur masih bergantung terhadap dana transfer. Dapat dilihat pada tahun 2014, penerimaan atas dana perimbangan sebesar 40,08%, terus naik hingga tahun 2016 sebesar 51,72% dan berada pada posisi stagnan hingga 2018 sebesar 53,05% (Bappeda Jawa Timur, 2018).

Dari fenomena tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan di kabupaten/kota di Jawa Timur masih belum optimal, terutama dalam hal pengalokasian belanja daerah yang seharusnya disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah, masih diperlukan perbaikan dalam pengalokasian dana transfer guna mengurangi ketimpangan fiskal serta peningkatan pengelolaan keuangan, khususnya dalam pengalokasian belanja daerah. Pada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan efisiensi anggaran belanja, Arham et al., (2021) menyatakan bahwa terdapat pengaruh signifikan antara sistem penyusunan anggaran terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Penelitian tersebut sejalan dengan Andriani & Mahi (2015) yang menyatakan bahwa efisiensi belanja berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Belanja yang lebih efisien dapat mendorong pemerintah dalam penyediaan pelayanan yang bersifat produktif. Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan Nasution et al., (2018) yang menyatakan

bahwa efisiensi belanja tidak berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Selain itu, penelitian terdahulu terkait kapasitas fiskal yang dilakukan oleh N. P. Saraswati & Nurharjanti (2021) menunjukkan hasil bahwa penguatan kapasitas fiskal dengan meningkatkan PAD dapat membuat daerah menjadi lebih mandiri. Temuan ini didukung oleh penelitian Widodo (2020) yang menyatakan bahwa tingginya indeks kapasitas fiskal (IKF) mencerminkan semakin kecilnya ketergantungan daerah atas dana dari pusat dan berarti bahwa daerah tersebut sudah dapat mengelola sumber pendapatannya dan membuka peluang masuknya pendanaan lain selain dari dana perimbangan. Namun sebaliknya, menurut penelitian Juma'eh et al., (2020), kapasitas fiskal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Lebih lanjut, penelitian Afifah & Adnan (2022) mengungkapkan bahwa kapasitas fiskal secara parsial tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas serta adanya hasil-hasil yang inkonsisten dalam penelitian-penelitian sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Efisiensi Anggaran Belanja dan Kapasitas Fiskal terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah (Survei pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2018-2022)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis merumuskan beberapa pertanyaan yang menggambarkan ruang lingkup penelitian yang akan diteliti, sebagai berikut:

1. Bagaimana efisiensi anggaran belanja, kapasitas fiskal, dan tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2018-2022.
2. Bagaimana pengaruh efisiensi anggaran belanja dan kapasitas fiskal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2018-2022 secara parsial.
3. Bagaimana pengaruh efisiensi anggaran belanja dan kapasitas fiskal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2018-2022 secara bersama-sama.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui efisiensi anggaran belanja, kapasitas fiskal, dan tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2018-2022.
2. Untuk mengetahui pengaruh efisiensi anggaran belanja dan kapasitas fiskal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2018-2022 secara parsial.
3. Untuk mengetahui pengaruh efisiensi anggaran belanja dan kapasitas fiskal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2018-2022 secara bersama-sama.

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan memperkaya wawasan dalam bidang akuntansi sektor publik, khususnya terkait dengan efisiensi anggaran belanja, kapasitas fiskal, dan kemandirian keuangan daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

- a. Bagi penulis, hasil penelitian diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan penulis serta mengetahui penerapan ilmu akuntansi di bidang sektor publik,
- b. Bagi lembaga khususnya Fakultas Ekonomi dan Bisnis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan bahan bacaan, referensi, bahan masukan, dan perbandingan di perpustakaan untuk dapat dijadikan bahan acuan bagi penelitian-penelitian selanjutnya,
- c. Bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kerangka acuan untuk mengoptimalkan tingkat kemandirian keuangan daerah serta memaksimalkan potensi ekonomi daerahnya melalui instrumen efisiensi anggaran belanja dan kapasitas fiskal.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan data keuangan dari tahun 2018-2022 yang diakses melalui

laman resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Badan Pusat Statistik (BPS), serta situs pendukung lainnya yang relevan dengan penelitian.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini telah dilaksanakan mulai dari bulan September 2023 sampai dengan bulan September 2024, dengan rincian kegiatan penelitian terlampir pada lampiran 1.