

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Reformasi tahun 1998 di Indonesia melahirkan kebijakan otonomi daerah yang diikuti dengan kebijakan desentralisasi fiskal di mana daerah diberikan wewenang dalam mengatur urusan dalam bidang keuangannya masing-masing. Desentralisasi fiskal sebagaimana pernyataan dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dalam rangka pelayanan publik kepada masyarakat, pemerintah daerah memiliki hak dalam mengatur susunan pendapatan serta pengeluaran yang diperlukan. Tujuan dari desentralisasi fiskal yaitu untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah sehingga pengelolaannya lebih efektif dan tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan. Hal ini dikarenakan dalam pengalokasian sumber daya dan keuangan, daerah dinilai lebih memahami kebutuhannya masing-masing (Andriana, 2020).

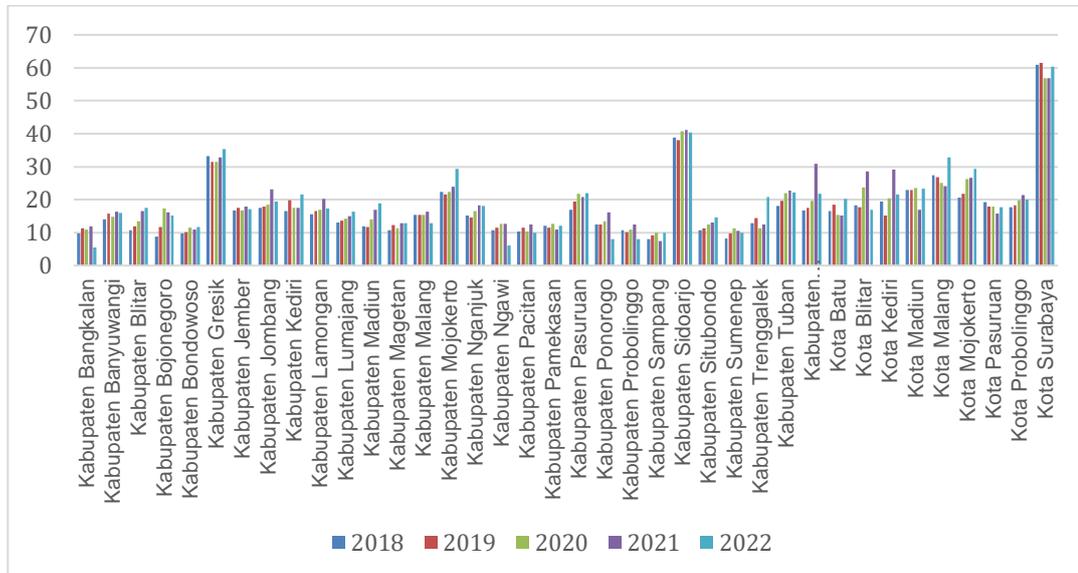
Kemandirian keuangan daerah dapat menjadi suatu ukuran mengenai sejauh mana pemerintah daerah mampu membiayai kegiatan pemerintahannya sendiri (Sefira dan Budiwitjaksono, 2022). Kemandirian keuangan daerah mencerminkan seberapa besar partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan asli daerah (Tolosang, 2018). Terciptanya kemandirian keuangan daerah menandakan pemerintah daerah sudah dapat menyusun, membiayai, serta dapat mempertanggungjawabkan keuangannya sendiri (Andriani dan Wahid, 2018). Daerah yang mampu memperkecil tingkat ketergantungannya kepada pemerintah pusat dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri (Kustianingsih dkk., 2018).

Realitanya masih banyak ditemukan daerah yang memiliki kemandirian keuangan dengan kategori masih belum mandiri. Kemandirian keuangan daerah sering menjadi permasalahan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi di banyak negara (Handayani dan Erinos, 2020). Menurut evaluasi Badan Pemeriksa Keuangan pada 2020, hanya 2 persen pemerintah daerah di Indonesia yang masuk dalam kategori mandiri dalam hal kemandirian keuangan. Sedangkan 443 dari 503 pemerintah daerah belum dapat disebut mandiri.

Hasil penelitian yang dilakukan *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) menunjukkan bahwa di Indonesia, kemandirian daerah tercatat masih sangat rendah meskipun desentralisasi fiskal telah berjalan selama lebih dari 20 tahun. Riza Annisa Pujarama selaku peneliti *Center of Macroeconomics and Finance Indef* yang dikutip dalam laman situs web [kompas.id](https://kompas.id) (2023) mengungkapkan bahwa otonomi fiskal kabupaten/kota terpantau paling rendah. Proporsi PAD terhadap total pendapatan kabupaten/kota kurang dari 20% yang menyebabkan daerah sangat bergantung terhadap transfer pusat.

Jawa Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang juga masih belum lepas dari permasalahan rendahnya kemandirian keuangan daerah (Sefira dan Budiwitjaksono, 2022). Padahal dari data yang dirilis Badan Pusat Statistik dalam (<https://bisnis.tempo.co/>) menunjukkan Jawa Timur masuk ke dalam jajaran provinsi kaya di Indonesia jika dilihat dari besarnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mencapai 31,2 triliun pada 2021. Namun jika dilihat lebih rinci, masih banyak kabupaten/kotanya yang masih jauh dari kategori mandiri. Berikut ini disajikan grafik kemandirian keuangan pada kabupaten/kota di Jawa

Timur dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu 2018-2022, yang diperoleh dari proporsi PAD terhadap total pendapatan kabupaten/kota.



**Gambar 1. 1 Diagram Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2018-2022**

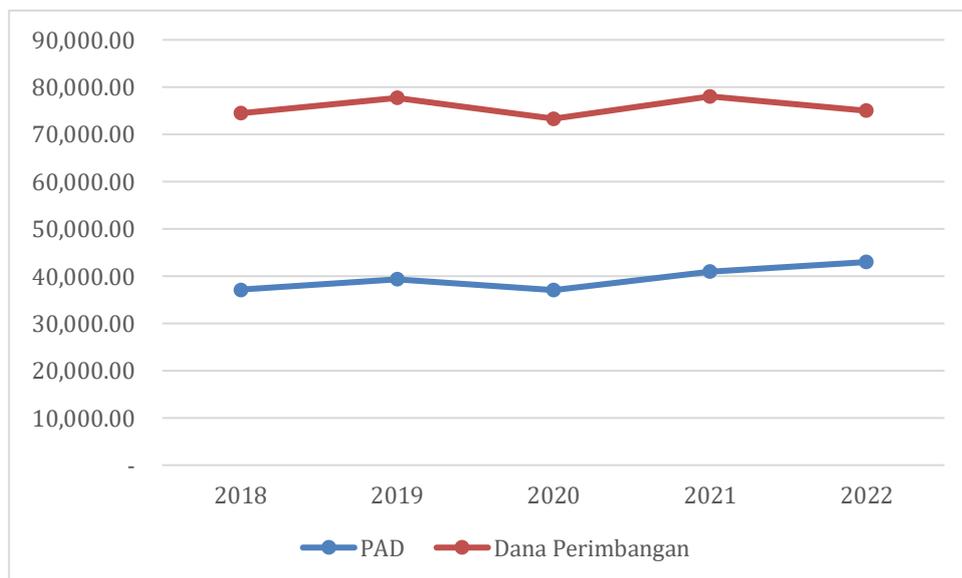
Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan (Data diolah)

Grafik di atas menunjukkan bahwa hanya Kota Surabaya yang dapat mencapai tingkat kemandirian pada interval 50 – 75 % selama 5 tahun terakhir, artinya Kota Surabaya menjadi satu-satunya daerah dengan kategori “mandiri” di Jawa Timur, berdasarkan kategori kemandirian dalam laporan hasil reviu atas kemandirian fiskal oleh Badan Pemeriksa Keuangan RI. Sementara Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo, Kota Malang, dan Kabupaten Mojokerto menempati kategori daerah “menuju mandiri” yaitu pada interval 25 – 50 %. Selebihnya tingkat kemandirian keuangan daerah/kota di Jawa Timur selama 5 tahun terakhir secara rata-rata masih kurang dari 20%. Angka ini berada pada interval 0 – 25 % yang menunjukkan kemandirian keuangan masih dalam kategori paling bawah yaitu kategori “belum mandiri”, berdasarkan tabel kategori tingkat kemandirian oleh

BPK RI. Berdasarkan tabel kategori tersebut, kabupaten/kota di Jawa Timur berada pada pola hubungan instruktif, artinya daerah sangat bergantung terhadap pemerintah pusat karena kontribusi Pendapatan Asli Daerahnya masih sangat rendah dalam menyumbang pendapatan daerah (Riyadi, 2022).

Penyebab rendahnya kemandirian keuangan daerah salah satunya dikarenakan tingginya dana perimbangan dibandingkan dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Tolosang, 2018). Data selama 5 tahun terakhir yaitu 2018-2022 di Jawa Timur, menunjukkan bahwa proporsi dana perimbangan selalu lebih besar dibandingkan dana PAD. Hal tersebut ditunjukkan dalam grafik 1.2 sebagai berikut:

**Gambar 1. 2 Grafik Perbandingan PAD dan Dana Perimbangan kabupaten/kota di Jawa Timur 2018-2022**



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI (Data diolah)

Grafik tersebut menunjukkan bahwa selama 2018-2022 rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten/kota di Jawa Timur yaitu sebesar Rp. 39,47 miliar. Sementara itu rata-rata Dana Perimbangan selama 5 tahun yaitu

sebesar Rp. 75,71 miliar. Proporsi PAD terhadap Dana Perimbangan hanya mencapai setengahnya saja. Kustianingsih dkk. (2018) mengungkapkan besarnya proporsi Dana Perimbangan dibanding proporsi PAD ini menunjukkan bahwa ketergantungan daerah terhadap transfer dari pusat sangat tinggi, yang menyebabkan daerah menjadi tidak mandiri .

Dana perimbangan (Nurkholis, 2019:25) yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diantaranya Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil (DBH). Pemberian DAU, DAK, dan DBH dari pusat kepada daerah yang dimaksudkan untuk mendorong kemandirian ternyata malah menimbulkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat dan tidak mengoptimalkan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah sebagai tolak ukur kemandirian keuangan daerah (Ginting dkk. 2019). Ginting juga mengungkapkan bahwa dalam perkembangannya, DAU, DAK, dan DBH menimbulkan dampak dimana pemberian dana tersebut kurang menstimulus pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian keuangan.

Dana Alokasi Umum (DAU) menurut Nurkholis (2019:25), merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam membiayai kebutuhan dalam rangka desentralisasi. DAU diterima oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat sebagai bentuk bantuan yang dapat dibelanjakan tanpa batasan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Daerah yang memiliki ketergantungan besar terhadap DAU cenderung tidak mandiri karena kemandirian keuangan daerah dinilai baik ketika

daerah mampu mendanai kebutuhannya sendiri tanpa bantuan dana transfer dari pusat (Riyadi, 2022).

Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Nurkholis (2019:25), merupakan dana yang diterima pemerintah daerah dari pemerintah pusat yang pengalokasiannya sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat, sehingga walaupun DAK menjadi pendapatan daerah, namun daerah tidak berwenang dalam menentukan penggunaannya. Jika DAK yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah relatif besar maka daerah tersebut dapat dikatakan belum mandiri dari segi fiskalnya. Daerah yang memiliki ketergantungan besar terhadap DAK cenderung tidak mandiri karena kemandirian keuangan daerah dinilai baik ketika daerah mampu mendanai kebutuhannya sendiri tanpa bantuan dana transfer dari pusat (Riyadi, 2022).

Dana Bagi Hasil (DBH) menurut Nurkholis (2019:25), adalah dana yang diterima daerah dari pemerintah pusat dalam persentase tertentu sebagai imbalan atas pendapatan pemerintah pusat yang berasal dari daerah. DBH merupakan komponen dana perimbangan yang memiliki peranan penting dalam menyelenggarakan otonomi daerah karena penerimaannya didasarkan atas potensi daerah penghasil sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. Oleh karena itu, jika pemerintah daerah menginginkan transfer bagi hasil yang tinggi maka pemerintah daerah harus dapat mengoptimalkan potensi pajak dan sumber daya alam yang dimiliki oleh masing-masing daerah, sehingga kontribusi yang diberikan DBH terhadap pendapatan

daerah dapat meningkat (Riyadi, 2022). Hal ini karena apabila DBH yang dihasilkan daerah tinggi maka kemandirian keuangan daerah juga akan meningkat.

Kondisi rendahnya kemandirian keuangan daerah ini tentunya tidak bisa dibiarkan terus-menerus karena akan berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi daerah akibat dana pengembangan yang terbatas. Selain itu, dampak rendahnya kemandirian keuangan daerah yaitu menyebabkan keterbatasan kemampuan daerah untuk membiayai sendiri program dan kegiatan pemerintahan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini dapat mengakibatkan menurunnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah (Andriana, 2020). Kondisi ini sangat tidak sesuai dengan cita-cita desentralisasi fiskal, dimana daerah diharapkan dapat mengelola keuangannya secara otonomi dan mandiri.

Penelitian mengenai kemandirian keuangan daerah di Indonesia sudah banyak dilakukan. Beberapa penelitian sebelumnya menyebutkan faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah diantaranya yaitu Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Pegawai (Sefira dan Budiwitjaksono, 2022); Pendapatan Asli Daerah dan Investasi (Darmayanti *et al.*, 2022); Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah (Tolosang, 2018); Pertumbuhan Ekonomi (Gaghana dkk., 2018); Belanja Modal dan Belanja Pegawai (Wahyuni dan Ardini, 2018); Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Keistimewaan (Sugiyanto dan Musfirati, 2021). Pada penelitian kali ini akan lebih fokus dalam membahas Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil serta pengaruhnya terhadap kemandirian keuangan daerah. Hal ini disebabkan karena masih

ditemukan adanya hasil yang tidak konsisten pada penelitian-penelitian terdahulu pada variabel-variabel tersebut.

Berdasarkan penelitian Martini (2019), yang didukung oleh Periansya (2019) dan Amalia dan Haryanto (2019) menunjukkan hasil bahwa DAU memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Artinya semakin tinggi DAU maka semakin tinggi pula kemandirian keuangan daerah. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian Nindita dan Rahayu (2018), Riyadi (2022), dan Marselina dan Herianti (2022) yang menunjukkan hasil bahwa DAU tidak memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Penelitian Sugiyanto & Musfirati (2021) menunjukkan bahwa DAK berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Dimana semakin besar realisasi DAK maka semakin tinggi kemandirian keuangan. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian Ermawati dan Aswar (2020) menunjukkan bahwasanya DAK tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Hasil penelitian yang dilakukan Indrianingrum & Priyono (2023) menunjukkan bahwa DBH memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Artinya semakin tinggi DBH maka kemandirian keuangan daerah semakin rendah. Hasil penelitian tersebut didukung oleh penelitian Verawaty dkk. (2017) yang juga menunjukkan bahwa DBH secara berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Sebaliknya, penelitian Novitasari (2019) dan Andriana (2020) menunjukkan hasil bahwa DBH tidak memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan fenomena yang telah dijabarkan di atas serta adanya ketidakpastian hasil penelitian dengan topik tersebut, melandasi penelitian kali ini untuk mengetahui “Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Kemandirian Keuangan pada Daerah yang Belum Mandiri di Jawa Timur Tahun 2018-2022”

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang belum mandiri di Jawa Timur?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang belum mandiri di Jawa Timur?
3. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang belum mandiri di Jawa Timur?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk:

1. Menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang belum mandiri di Jawa Timur.
2. Menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang belum mandiri di Jawa Timur.

3. Menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang belum mandiri di Jawa Timur.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih dalam pengembangan serta referensi keilmuan akuntansi sektor publik dalam hal pengkajian kemandirian keuangan daerah khususnya tentang Pengaruh DAU, DAK, dan DBH terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada kabupaten/kota di Jawa Timur

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Penelitian Selanjutnya**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya di masa depan terutama terkait topik kemandirian keuangan daerah.

###### **b. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak terkait, yaitu sebagai informasi dari hasil kajian ilmiah yang dapat digunakan dalam rangka meningkatkan kemandirian keuangan daerah.