

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Semenjak era reformasi, terdapat banyak perubahan yang terjadi pada sistem pemerintahan yang ada di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sebelumnya lebih bersifat sentralisasi mulai diubah menjadi desentralisasi, dimana pemerintah daerah lebih diberi otoritas dalam mengatur pemerintahan di masing-masing daerahnya. Hal itu berdampak pada pemerintah daerah yang dapat mengelola sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing secara lebih leluasa (Aulia & Rahmawaty, 2020).

Otonomi daerah merupakan salah satu implementasi atas diberlakukannya desentralisasi pada sistem pemerintahan. Otonomi daerah memberikan kebijakan yang memberdayakan pemerintah daerah untuk mengelola keuangan dan sumber daya secara mandiri. Otonomi daerah adalah hak yang dimiliki setiap daerah untuk membentuk peraturan daerah, merencanakan, mengendalikan dan menjalankan kebijakan serta keuangan daerahnya sendiri (Sujarweni, 2015: 233). Hal ini sesuai dengan apa yang terdapat pada Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa daerah otonom memiliki hak, kewenangan, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.. Otonomi daerah menciptakan ruang bagi masing-masing pemerintah daerah

dalam melakukan inovasi dan membuat kebijakan yang lebih responsif terhadap kondisi atau keadaan yang ada pada lingkup yang lebih lokal dan kedaerahan. Hal ini memungkinkan pemerintah daerah yang lebih memahami dinamika dan tantangan yang dihadapi masyarakat setempat dapat membuat kebijakan yang lebih efektif dan relevan. Kebijakan di setiap daerah otonom tersebut akan dapat berkontribusi dalam meningkatkan pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia (Wardani & Trisnaningsih, 2022). Dengan diserahkan pengelolaan ke pemerintahan daerah masing-masing maka diharapkan bahwa akan terjadi peningkatan terhadap layanan kepada masyarakat setiap daerahnya. Menurut Muslih et al., (2019) pelayanan publik merupakan salah satu fokus utama dari instansi pemerintah. Otonomi daerah menjadi sarana untuk mewujudkan tujuan tersebut dengan memberikan kebebasan dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan tolak ukur yang penting dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah. Peningkatan kemampuan daerah untuk memanfaatkan potensi-potensi daerah menunjukkan manfaat peningkatan kinerja keuangan pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat. Potensi ini tidak hanya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan dan sistem pemerintahan, tetapi juga dapat digunakan untuk memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat (Putri & Darmayanti, 2019). Meningkatnya kinerja keuangan pemerintah menjadi penting sebagai faktor pendukung perbaikan layanan publik. Kinerja keuangan pemerintah dapat menunjukkan apakah

pemerintah telah menjalankan pengelolaan keuangan dengan baik atau tidak. Oleh karena itu, evaluasi reguler terhadap kinerja keuangan pemerintah diperlukan untuk memantau dan meningkatkannya secara berkelanjutan. Menurut Oktaviani & Sari, (2021), agar penyalahgunaan keuangan publik dapat dihindari, maka perlu adanya pengelolaan keuangan daerah sehingga tercipta kinerja keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam menilai kinerja keuangan pemerintah dengan menggunakan Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikeluarkan oleh setiap pemerintah daerah sebagai indikatornya. Penilaian kinerja dilakukan dengan membandingkan pencapaian pemerintah dari satu periode ke periode berikutnya untuk menilai perubahan atau kemajuan dari waktu ke waktu (Aulia & Rahmawaty, 2020). Informasi yang ada dalam Laporan APBD merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah kepada publik. Penggunaan rasio keuangan terhadap APBD, seperti rasio efisiensi, efektivitas, kemandirian, dan desentralisasi fiskal merupakan salah satu metode yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Dalam penyusunan Laporan APBD, terdapat beberapa elemen kunci yang menjadi fokus utama, di antaranya adalah pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu pilar penting dalam struktur keuangan pemerintah daerah yang mencerminkan sumber pendapatan langsung dari aktivitas ekonomi yang berlangsung di wilayah tersebut. PAD

biasanya berasal dari berbagai macam sumber, seperti pajak dan retribusi daerah, hasil pengelolaan aset dan kekayaan daerah, serta pendapatan lainnya yang dihasilkan dari usaha dan kegiatan ekonomi yang dilakukan di tingkat daerah. Jika pendapatan dikelola dengan cermat dan konsisten di setiap daerahnya, maka pendapatan asli daerah (PAD) juga akan mengalami peningkatan (Friera et al., 2024).

Pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia pada tahun 2019 lalu menyebabkan ketidakstabilan terhadap pemerintah daerah. Dampak dari munculnya pandemi Covid-19 diprediksi masih dapat berlanjut untuk beberapa tahun ke depan khususnya pada sektor perekonomian dan juga keuangan (Ishak, 2021). Ketidakstabilan dalam perekonomian dapat berkontribusi secara langsung terhadap perlambatan kinerja keuangan daerah, terutama melalui penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) akibat berbagai kebijakan pembatasan sosial untuk menanggulangi penyebaran virus. Provinsi Jawa Timur, sebagai salah satu provinsi dengan sektor ekonomi yang beragam, tidak luput tentunya dari dampak tersebut. Penurunan PAD di beberapa daerah akibat adanya pandemi Covid-19 disinyalir dapat berdampak pada kinerja keuangan pemerintah daerah.

Tabel 1. 1
Pendapatan Asli Daerah seluruh Kabupaten Kota Provinsi Jawa Timur tahun 2019 dan 2020

Angka diambil dalam bentuk Milliar (M) Rupiah					
No.	Pemerintah Daerah Kabupaten/Regency	2019	2020	Kenaikan/Penurunan	
				Jumlah	Persentase
1	Pacitan	199,04	168,46	-30,58	-15%
2	Ponorogo	290,82	303,33	12,51	4%
3	Trenggalek	285,13	257,98	-27,15	-10%

4	Tulungagung	486,36	510,55	24,19	5%
5	Blitar	285,74	302,54	16,80	6%
6	Kediri	457,76	494,41	36,65	8%
7	Malang	623,81	583,85	-39,96	-6%
8	Lumajang	296,47	300,26	3,79	1%
9	Jember	667,60	593,18	-74,42	-11%
10	Banyuwangi	495,69	482,74	-12,95	-3%
11	Bondowoso	218,54	222,66	4,12	2%
12	Situbondo	204,73	218,85	14,12	7%
13	Probolinggo	245,43	254,88	9,45	4%
14	Pasuruan	650,89	700,15	49,26	8%
15	Sidoarjo	1.689,95	1.798,52	108,57	6%
16	Mojokerto	555,00	537,30	-17,70	-3%
17	Jombang	476,66	468,63	-8,03	-2%
18	Nganjuk	368,27	402,35	34,08	9%
19	Madiun	229,21	258,21	29,00	13%
20	Magetan	237,38	203,47	-33,91	-14%
21	Ngawi	255,08	269,98	14,90	6%
22	Bojonegoro	561,25	720,91	159,66	28%
23	Taban	518,00	566,08	48,08	9%
24	Lamongan	472,00	481,75	9,75	2%
25	Gresik	980,78	924,66	-56,12	-6%
26	Bangkalan	262,26	233,18	-29,08	-11%
27	Sampang	168,78	175,52	6,74	4%
28	Pamekasan	219,67	232,26	12,59	6%
29	Sumenep	246,42	260,33	13,91	6%
	Kota/Municipality				
1	Kediri	266,75	262,89	-3,86	-1%
2	Blitar	166,14	174,59	8,45	5%
3	Malang	588,07	491,19	-96,88	-16%
4	Probolinggo	175,78	183,68	7,90	4%
5	Pasuruan	161,71	145,04	-16,67	-10%
6	Mojokerto	192,70	231,88	39,18	20%
7	Madiun	252,05	248,94	-3,11	-1%
8	Surabaya	5.381,92	4.289,96	-1.091,96	-20%
9	Batu	183,72	136,77	-46,95	-26%
38	Total	20.017,56	19.091,93	-925,63	-5%

sumber: djpk.kemenkeu.go.id (data diolah)

Dari tabel diatas, dapat diketahui bahwa dari 38 Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Timur, terdapat 16 daerah

mengalami penurunan pendapatan asli daerah selama pandemi Covid-19 yang mengakibatkan turunya total pendapatan asli daerah Provinsi Jawa Timur sebesar 5% dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Rincian dari 16 daerah yang mengalami penurunan pendapatan asli daerah antara lain adalah Kota Batu, Kota Surabaya, Kota Malang, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Magetan, Kabupaten Jember, Kabupaten Bangkalan, Kota Pasuruan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Malang, Kabupaten Gresik, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Jombang, Kota Kediri dan Kota Madiun. Ini menunjukkan bahwa pandemi Covid-19 memiliki dampak signifikan pada pendapatan beberapa pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur.

Selain pendapatan asli daerah, belanja modal menjadi salah satu faktor krusial yang dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Pemerintah daerah menggunakan belanja modal untuk pengadaan tanah, bangunan, termasuk sekolah dan rumah sakit, serta untuk membangun fasilitas lainnya dalam sektor kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, dan sarana prasarana umum lainnya. Semakin banyak jumlah infrastruktur yang dibangun dan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah daerah mencerminkan efektivitas penggunaan belanja modal (Aulia & Rahmawaty, 2020). Namun, selama masa pandemi covid-19, Provinsi Jawa Timur dihadapkan pada tantangan besar dalam mengelola belanja modal sebagai bagian dari upaya pemulihan dan penanganan dampak krisis kesehatan dan ekonomi. Pemerintah daerah perlu mengalokasikan sumber daya keuangan

dengan bijaksana untuk memperkuat infrastruktur kesehatan, termasuk pembangunan atau peningkatan fasilitas rumah sakit dan pusat kesehatan masyarakat. Penting bagi pemerintah daerah untuk efektif dan efisien dalam mengelola belanja modal, dengan memastikan bahwa biaya yang dikeluarkan sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan. Jika belanja modal melampaui anggaran, hal tersebut dapat dianggap sebagai pemborosan keuangan yang berpotensi menurunkan kinerja keuangan.

Berbagai penelitian tentang dampak belanja modal terhadap kinerja keuangan memberikan hasil yang bervariasi. Sebagai contoh, Maulina et al. (2021), menemukan bahwa meskipun belanja modal memiliki dampak positif, dampaknya tidak signifikan terhadap kinerja keuangan. Sementara itu, penelitian oleh Sari & Mustanda (2019) menunjukkan bahwa belanja modal memiliki dampak positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian dari Febrianty & Putra (2023) menyatakan sebaliknya, dimana belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah. Secara keseluruhan, hasil dari ketiga penelitian tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi dalam pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan. Hal ini mungkin disebabkan oleh perbedaan metodologi penelitian, populasi yang diteliti, atau variabel-variabel lain yang tidak dipertimbangkan dengan baik dalam analisis. Oleh karena itu, penelitian lebih lanjut mungkin diperlukan untuk memahami lebih dalam dinamika antara belanja modal dan kinerja keuangan dalam konteks yang berbeda.

Dalam studi Aulia & Rahmawaty (2020) menemukan bahwa tingkat ketergantungan menjadi salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Tingkat ketergantungan pada hal ini berkaitan erat dengan jumlah dana diterima dari pemerintah pusat dan provinsi ke pemerintah daerah. Di Indonesia, jumlah dana perimbangan yang disalurkan mencerminkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dukungan keuangan dari pemerintah pusat (Nur & Murwaningsari, 2020). Dana perimbangan, yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), mencerminkan peranan penting pemerintah pusat dalam mendukung keuangan daerah (Setiani & Ismunawan, 2022). Tingginya alokasi dana perimbangan ini berpotensi memengaruhi kebijakan pembangunan dan pengelolaan anggaran di tingkat daerah. Ditambah, dana perimbangan ini masih menjadi sumber utama pendapatan bagi banyak pemerintah daerah di Indonesia, dan oleh karena itu, tingkat ketergantungan terhadapnya masih cukup tinggi pada beberapa pemerintah daerah.

Pandemi COVID-19 yang melanda Indonesia telah menambah kompleksitas situasi ini. Dengan pendapatan yang menurun, pemerintah daerah lebih bergantung pada dana perimbangan dan bantuan dari pemerintah pusat untuk menjaga keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan membiayai berbagai program penanggulangan dampak pandemi serta pemulihan ekonomi. Oleh karena itu, manajemen keuangan daerah harus lebih cermat dan adaptif dalam menghadapi situasi ini, dengan mempertimbangkan dengan seksama strategi pengelolaan keuangan yang

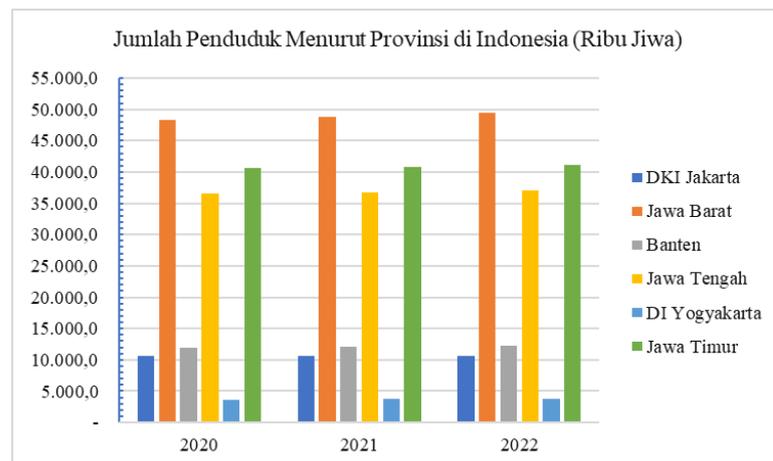
efektif dan berkelanjutan di tengah tantangan ekonomi yang dihadapi.

Selain itu, tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat memiliki dampak yang lebih luas terhadap stabilitas keuangan regional dan pembangunan ekonomi daerah. Ketergantungan yang berlebihan pada dana perimbangan dapat menghambat inisiatif pemerintah daerah dalam menciptakan sumber pendapatan lokal yang mandiri dan berkelanjutan. Hal ini dapat mengakibatkan ketidakseimbangan dalam pembangunan ekonomi antar daerah serta menurunkan fleksibilitas dan kemandirian keuangan daerah dalam menghadapi perubahan kondisi ekonomi. Oleh karena itu, menjaga keseimbangan antara ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat dan upaya pengembangan sumber pendapatan lokal menjadi kunci dalam memperkuat keuangan daerah di masa depan, terutama dalam menghadapi dampak pandemi yang berkelanjutan dan dinamika ekonomi yang tidak pasti.

Penelitian terdahulu dari Primadiva et al., (2021) menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pada pusat memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah secara signifikan.. Setiani & Ismunawan (2022) juga menyatakan bahwa tingkat ketergantungan memiliki pengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah pada penelitiannya. Namun, Aulia & Rahmawaty (2020) mengemukakan bahwa kinerja keuangan tidak dipengaruhi oleh tingkat ketergantungan pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian yang tidak konsisten mengenai pengaruh tingkat ketergantungan pemerintah daerah, pendapatan asli

daerah, dan belanja modal terhadap kinerja keuangan, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan fokus pada tema tersebut. Fokus utama dari penelitian ini akan difokuskan pada menyelidiki hubungan antara tingkat ketergantungan, pendapatan asli daerah, dan belanja modal dengan kinerja keuangan. Provinsi Jawa Timur dipilih sebagai lokasi penelitian karena merupakan salah satu provinsi dengan populasi penduduk terbesar dan kontributor ekonomi terbesar kedua di Pulau Jawa menurut Badan Pusat Statistik.



Gambar 1. 1 Grafik Penduduk Pulau Jawa
(Sumber: Data diolah dari BPS)

Penelitian dilakukan selama lima tahun untuk mencakup periode yang cukup panjang dan representatif guna memahami dampak variabel yang diteliti, yaitu tingkat ketergantungan, pendapatan asli daerah, dan belanja modal, dari sebelum pandemi Covid-19 hingga pasca pandemi. Lama pengamatan terhadap data penelitian adalah 5 tahun, mulai 2018-2022, sehingga dapat membuat gambaran tren jangka panjang dan fluktuasi

dalam kinerja keuangan pemerintah daerah, serta memungkinkan untuk analisis yang lebih mendalam tentang hubungan antara variabel tersebut dalam rentang waktu yang signifikan.

Dengan demikian, penelitian dengan judul “**Pengaruh Tingkat Ketergantungan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur**” ini bertujuan untuk memberikan wawasan yang lebih mendalam dan pemahaman yang lebih kokoh mengenai dinamika kompleks antara variabel-variabel tersebut, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pemahaman kita tentang faktor-faktor yang memengaruhi kinerja keuangan entitas pemerintahan.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijabarkan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Apakah Tingkat Ketergantungan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022?
- 2) Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022?
- 3) Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022?
- 4) Apakah Tingkat Ketergantungan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli

Daerah, dan Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dijabarkan di atas, maka tujuan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Mengetahui dan menguji pengaruh dari Tingkat Ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022
- 2) Mengetahui dan menguji pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022
- 3) Mengetahui dan menguji pengaruh dari Belanja Modal terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022
- 4) Mengetahui dan menguji pengaruh dari Tingkat Ketergantungan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018-2022

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1.4.1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam memperkaya pemahaman tentang faktor-faktor yang memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, khususnya di Provinsi Jawa Timur. Dengan demikian, penelitian lanjutan di bidang ini dapat dilakukan pada masa yang akan datang, memperluas cakupan pengetahuan dan pemahaman kita tentang dinamika keuangan pemerintah daerah..

1.4.2. Manfaat Praktis

1) Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan referensi bagi pemerintah daerah, terutama di Provinsi Jawa Timur, dalam merancang kebijakan dan mengambil keputusan terkait kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai implementasi dari konsep desentralisasi dan otonomi daerah.

2) Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai sumber informasi dan instrumen pengawasan untuk memantau kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai lembaga sektor publik yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.