

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tuntutan pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah terjadi sejak era reformasi pasca berakhirnya pemerintahan orde baru dengan harapan mampu meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang menjadi landasan dalam melaksanakan otonomi daerah melalui UU No. 32/2004 yang kemudian diganti dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, desentralisasi fiskal yang secara resmi dilaksanakan pada 1 Januari 2001 telah memberikan perubahan terhadap paradigma pengelolaan keuangan daerah yang ditandai dengan semakin besarnya kewenangan daerah dalam mengelola sendiri keuangannya.

Pada dasarnya terdapat tiga misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat; menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah; memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2018). Melalui pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, peningkatan pertumbuhan ekonomi yang menjadi prioritas utama pemerintah daerah dapat tercapai karena secara efektif memberikan ruang gerak bagi suatu daerah untuk lebih efisien dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya. Dalam hal ini pemerintah daerah perlu mengupayakan untuk memiliki kemandirian yang besar.

Kemandirian daerah merupakan indikator utama yang mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam mendanai sendiri penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Bentuk kemandirian daerah dapat dilihat melalui pendapatan asli daerahnya yang mana semakin tinggi pendapatan asli daerah yang dihasilkan maka akan semakin baik pula kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mendukung kegiatan pemerintahan. Namun bukan berarti suatu daerah tidak lagi memerlukan transfer dana dari pemerintah pusat karena pada dasarnya Transfer ke Daerah (TKD) masih tetap diperlukan untuk menekan kesenjangan fiskal antardaerah maupun antara pusat dan daerah akibat perbedaan sumber daya (Sidig, 2018). Menurut UU No. 1/2022 tentang Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, komposisi Transfer ke Daerah terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa. Dengan dana tersebut pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada publik.

Pada hakikatnya, kesejahteraan masyarakat akan tercapai tentu tidak terlepas dari peran pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah. Sebagai salah satu instrumen kebijakan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat di daerah, APBD harus dapat menunjukkan kinerja yang baik. Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat menjadi tolak ukur suatu daerah dalam pembangunan, perencanaan, pelayanan kepada masyarakat, dan kegiatan daerah lainnya sehingga perlu dilakukan penilaian terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan

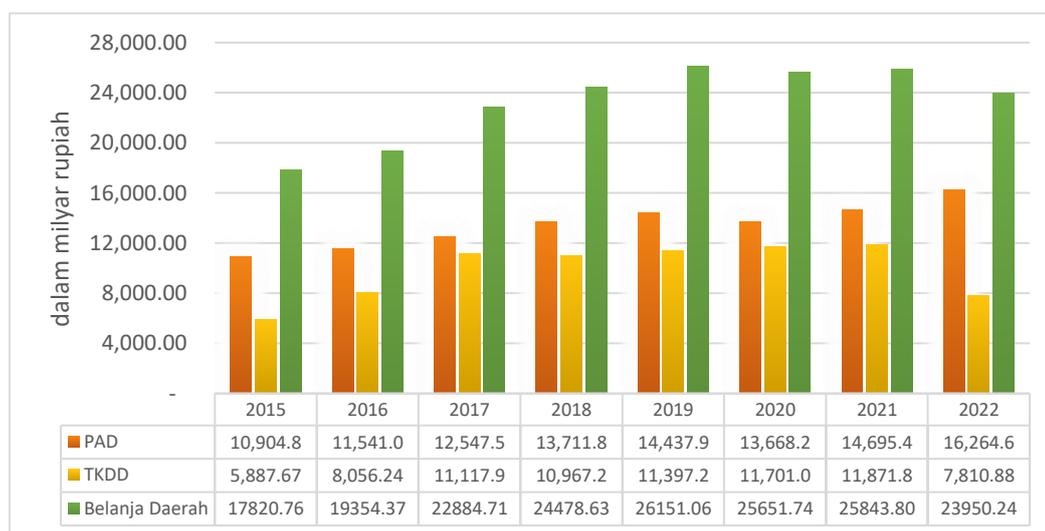
dan dilaksanakan yakni rasio kemandirian, rasio efektivitas, dan rasio keserasian belanja (Halim, 2012).

Besarnya komitmen pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan publik juga terlihat dari pengalokasian belanja pemerintah daerah yaitu belanja modal. Belanja modal merupakan bentuk investasi pemerintah yang diarahkan untuk pembangunan aset tetap berupa fasilitas, sarana prasarana serta infrastruktur dengan tujuan menyediakan pelayanan publik yang memadai sehingga dapat meningkatkan produktivitas. Kinerja keuangan yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi karena berpengaruh terhadap kemajuan daerah tersebut. Hal ini sejalan dengan konsep *value for money* yang menurut Mardiasmo (2018) perlu diperhatikan oleh entitas sektor publik karena merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah.

Pertumbuhan ekonomi sendiri menjadi tolak ukur keberhasilan pemerintah dalam penyelenggaraan perekonomian serta merupakan aspek penting bagi suatu negara untuk mencapai kesejahteraan. Dengan perekonomian yang terus tumbuh maka perbaikan gizi dan kesehatan, serta pendidikan akan semakin baik, prospek lapangan kerja pun akan meningkat dan menurunkan tingkat pengangguran dan kemiskinan. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, melainkan juga kegagalan dalam memenuhi hak-hak dasar seperti kebutuhan sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik (Imanto, R. dkk., 2020). Laraswati (2017) menjelaskan bahwa secara umum salah satu kegiatan dan program prioritas pemerintah daerah

adalah mengurangi tingkat kemiskinan, sehingga pengelolaan desentralisasi fiskal yang optimal khususnya dalam hal desentralisasi pengeluaran sangat diperlukan untuk memberikan respon lebih cepat terkait kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat seperti kebutuhan untuk memperoleh pendidikan dan kesehatan yang layak dengan begitu anggaran pengeluarannya pun dapat teralokasi secara efektif dan efisien.

Jawa Tengah menjadi provinsi yang seringkali mendapatkan penghargaan khususnya dalam hal keuangan. Pada tahun 2020, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menobatkan Jawa Tengah sebagai provinsi penggerak keuangan inklusif nasional terbaik. Jawa Tengah juga memperoleh penghargaan SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan) Award 2020 yang diberikan oleh Kementerian PAN-RB setelah predikat serupa diterima pada 2019 lalu karena keefisienannya dalam menggunakan anggaran daerah.



**Gambar 1.1 Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah, dan Dana Perimbangan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2022**

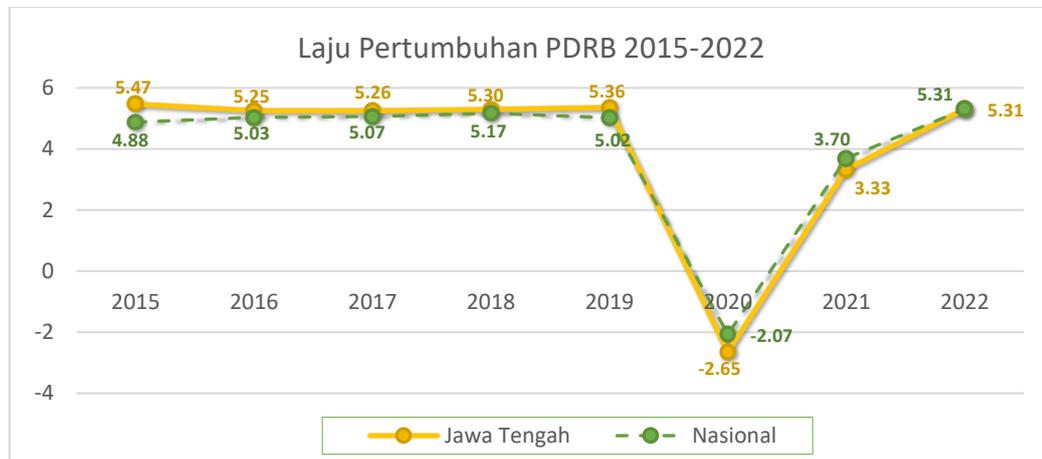
Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

Dari gambar 1.1 dapat dilihat bahwa penerimaan PAD Provinsi Jawa Tengah cenderung mengalami tren peningkatan dari tahun 2015 sampai tahun

2022. Hal tersebut membuktikan bahwa pemerintah Provinsi Jawa Tengah cukup baik dalam hal mengelola keuangan daerah. Penerimaan PAD terbesar diperoleh pada tahun 2022 yaitu sebesar Rp16.264,62 miliar atau 99,38% dari anggaran yang telah ditetapkan yaitu Rp16.366,55 miliar. Namun pada tahun 2020 PAD Jawa Tengah mengalami penurunan sebesar Rp769,63 miliar. Penurunan PAD ini memang tidak bisa dihindari karena imbas adanya pandemi Covid-19 yang mengharuskan pemerintah menerapkan kebijakan pembatasan aktivitas masyarakat. Sementara itu, di tahun 2020 dana transfer menunjukkan peningkatan sebesar Rp11.702,10 miliar. Adapun komposisi dana transfer tersebut didominasi oleh DAK sebesar Rp7.334,54 miliar, sementara DAU sebesar Rp 3.438,71 miliar, dan DBH sebesar Rp 870,81 miliar.

Penurunan kemampuan keuangan daerah pada tahun 2020 tersebut, tentu saja berdampak terhadap berkurangnya jumlah anggaran yang dapat digunakan untuk belanja. Pada tahun 2020 belanja daerah mengalami penurunan sebesar Rp499,32 miliar dari tahun 2019, berbeda dengan 5 tahun sebelumnya yang terus mengalami peningkatan. Belanja daerah di Provinsi Jawa Tengah yang semakin meningkat setiap tahunnya akan berdampak pada kondisi makro ekonomi yang dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan pemerataan hasil pembangunan daerah. Menurut Musgrave (1959) dan Oates (1972) keterkaitan yang erat antara penerimaan daerah dan pengeluaran daerah menjadi insentif bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian suatu daerah.

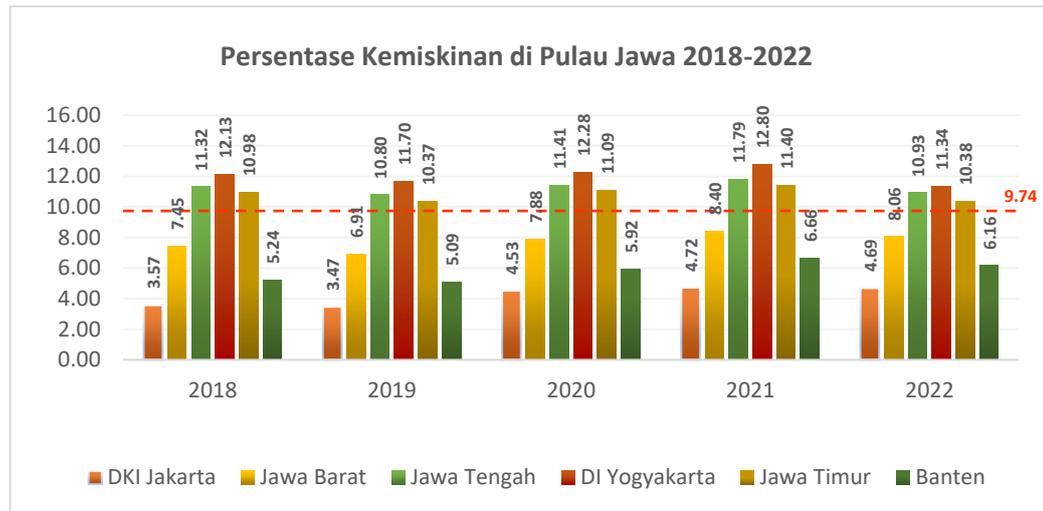
Selama kurun waktu 2015-2022 laju pertumbuhan ekonomi di Provinsi Jawa Tengah terus mengalami peningkatan yang signifikan, namun pada tahun 2020 pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah mengalami kontraksi sebesar -2,65%.



**Gambar 1.2 Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2022**

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

Menurunnya pertumbuhan ekonomi tersebut juga merupakan imbas dari adanya pandemi Covid-19 yang dirasakan oleh seluruh wilayah di Indonesia. Sektor yang paling terdampak di Provinsi Jawa Tengah yaitu sektor transportasi dan perdagangan dengan penurunan sebesar 32,38%. Jika diperhatikan tingkat pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah sebelum adanya pandemi dapat dikatakan baik, tingkat kemiskinan pun juga mengalami penurunan meskipun persentase tersebut masih menjadi perhatian. Dapat dilihat pada gambar 1.3 bahwa Jawa Tengah tercatat sebagai provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi kedua di Pulau Jawa dan masih berada diatas rata-rata kemiskinan nasional yang hanya mencapai 9,74%.



**Gambar 1.3 Persentase Kemiskinan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022**  
Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

Berdasarkan gambar 1.3 dapat dilihat pula bahwa kemiskinan di Jawa Tengah mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Namun, pada tahun 2020 sebagai dampak dari adanya pandemi, persentase penduduk miskin di Jawa Tengah kembali meningkat dan berada diangka 11,41%. Intervensi kembali perlu dilakukan terhadap tingkat kemiskinan yang masih cenderung tinggi sehingga permasalahan terkait tingkat kemiskinan tersebut dapat teratasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Hamzah (2008) menemukan bahwa kinerja keuangan berupa rasio kemandirian<sup>1</sup>, rasio kemandirian<sup>2</sup>, dan rasio efisiensi berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan rasio efektivitas tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sementara pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan terdapat pengaruh negatif dan signifikan. Hasil tersebut didukung oleh penelitian yang Faritz, dkk. (2020) dan Madyasari (2021) yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki arah yang negatif dan berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan. Namun, hasil yang berbeda ditemukan oleh Kumpangpune dkk. (2019) yang mana rasio kemandirian dan rasio efektivitas berpengaruh negatif tidak signifikan

terhadap pertumbuhan ekonomi sedangkan rasio efisiensi berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sementara pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan menunjukkan hasil yang negatif dan tidak signifikan. Selain itu, Astuti dan Mispiyanti (2019) dalam penelitian mereka terkait kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dengan indikator kemandirian, efisiensi, efektivitas, belanja operasi, belanja modal, pertumbuhan, ketergantungan, dan derajat desentralisasi menunjukkan tidak adanya pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut karena belum optimalnya upaya pemerintah dalam menunjang kesejahteraan masyarakat

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas bahwa suatu daerah dengan pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efektif, dan efisien akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah tersebut. Pertumbuhan ekonomi yang dinyatakan dengan semakin banyak output mengindikasikan semakin banyak lapangan pekerjaan yang akan menyerap angkatan kerja dan selanjutnya dapat mengurangi tingkat pengangguran serta kemiskinan. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Kemiskinan Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Variabel Intervening Pada Kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan daerah (rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio belanja modal) terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah?

2. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan daerah (rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio belanja modal) dan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah?
3. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan daerah (rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio belanja modal) terhadap kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan (rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio belanja modal) terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah
2. Untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan daerah (rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio belanja modal) dan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah
3. Untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan daerah (rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio belanja modal) terhadap kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah

### **1.4. Ruang Lingkup**

Berdasarkan latar belakang diatas, mengingat luasnya aspek analisis maka penulis membatasi masalah sesuai dengan judul yang diajukan agar penelitian lebih terfokus dan tidak keluar dari pembahasan yang dimaksudkan. Ruang lingkup penelitian ini terbatas pada periode waktu tahun 2018-2022 dan terdiri dari 3 jenis variabel yaitu variabel kinerja keuangan daerah sebagai variabel

independen dengan indikator rasio kemandirian, rasio efektivitas, dan rasio belanja modal; variabel kemiskinan sebagai variabel dependen; dan variabel pertumbuhan ekonomi sebagai variabel intervening. Adapun jenis data yang digunakan penulis yaitu data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk).

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, diharapkan adanya penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan yang lebih mendalam mengenai pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. Serta diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian selanjutnya terutama pada bidang yang sejenis.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan dapat berguna sebagai bahan masukan serta pertimbangan dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan kinerja keuangan daerah, pertumbuhan ekonomi, dan kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah perbendaharaan kepustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur sebagai sumber bacaan serta sumber referensi.