

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perekonomian di Indonesia dilaksanakan secara terpusat atau sentralistik sebelum akhirnya diberlakukan regulasi untuk penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dikutip dari Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti pemerintah masing-masing daerah diberikan kewenangan atau otoritas oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan kegiatan pemerintahannya berupa pelaksanaan belanja, pemungutan pajak, penerimaan transfer dari pemerintah pusat, dan pemilihan perangkat pemerintahan daerah (Nurhemi dan Suryani, 2015) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia sebenarnya sudah dirumuskan dasar regulasinya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah, meskipun kewenangan Otonomi Daerah baru dipertegas ketika amandemen tahun 2000. Undang-Undang yang mengatur secara legal juga baru diberlakukan pada tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk kebijakan keuangan daerah diwujudkan

melalui Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Seiring dengan tuntutan perkembangan zaman, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinilai tidak lagi selaras dengan perkembangan penyelenggaraan Otonomi Daerah sehingga diperbaharui dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk pelaksanaan Otonomi Keuangan Daerah, diperbaharui dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam penyelenggaraanya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami beberapa kali perubahan agar dapat terus relevan dengan kondisi pemerintahan di Indonesia. Perubahan terakhir dimuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diberlakukan mulai 02 Oktober 2014.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan tujuan pelaksanaan pelayanan publik yang semakin baik dan mewujudkan proses pengambilan keputusan publik yang semakin demokratis (Nurhemi dan Suryani, 2015). Diberlakukannya regulasi berupa Undang-Undang yang mengatur Otonomi Daerah memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masing-masing Pemerintah Daerah untuk mengeksplor dan memanfaatkan segala bentuk potensi daerah yang dimilikinya, baik berupa sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun sumber daya keuangan secara optimal dan demokratis. Pemerintah Daerah diharapkan dapat menyelenggarakan

pemerintahan secara lebih mandiri sehingga ketergantungan terhadap bantuan Pemerintah Pusat dapat terus berkurang (Imawan dan Wahyudin, 2014). Dengan kata lain, salah satu tujuan penyelenggaraan Otonomi Daerah adalah terciptanya kemandirian keuangan daerah di Indonesia. Hal ini juga sesuai dengan asas *money follows function*, di mana pengaturan keuangan pada prinsipnya mengikuti penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Halim, 2017).

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, tidak serta-merta diimbangi dengan kemandirian keuangan daerah. Berbagai negara khususnya negara berkembang telah menerapkan prinsip desentralisasi keuangan, akan tetapi tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih relatif tinggi. Ketergantungan yang dimaksud adalah transfer dana dari Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan oleh kondisi keuangan dan sumber daya masing-masing daerah di banyak negara tidak merata, sehingga Pemerintah Pusat harus melakukan intervensi agar kesenjangan tersebut bisa diminimalisir.

Dikutip dari laman medanbisnisdaily.com, Data Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah menyatakan bahwa di tahun 2009 rata-rata ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat ada di tingkat 71,2% dan melonjak drastis ke angka 85,2% pada tahun 2011. Selain itu, data Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tahun 2014 mengungkapkan ada sekitar 276 daerah yang terancam bangkrut karena ketergantungannya terhadap bantuan Pemerintah Pusat dan tidak mampu

menggali potensi daerah yang dimiliki untuk meningkatkan kemandirian daerahnya.

Menteri Keuangan Republik Indonesia Sri Mulyani Indrawati, dilansir dari laman kontan.co.id pada Desember 2017 juga menyatakan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih sangat tinggi. Beliau menyatakan bahwa untuk tingkat Provinsi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya bergantung pada dana transfer ke daerah, atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari Pemerintah Pusat yang ditransfer ke Provinsi sebesar 46,6%. Dilansir dari laman okezone.com, pada Desember 2017 Sri Mulyani juga menyatakan bahwa dana transfer daerah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi yang sebesar 21,5% pada 2013 naik ke tingkat mendekati 50%. Menurut Sri Mulyani, hal ini berarti Pemerintah Provinsi semakin bergantung ke transfer dana APBN.

Kebergantungan Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Provinsi di Indonesia yang masih tinggi terhadap bantuan dana transfer daerah dari Pemerintah Pusat dalam keuangannya menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah di Indonesia masih belum maksimal pencapaiannya.

Tabel I. 1

Distribusi Kemandirian Provinsi di Indonesia Tahun 2016

Kategori Kemandirian	2016	Persentase
Rendah Sekali	8	23.53%
Rendah	19	55.88%
Sedang	7	21.59%
Tinggi	0	0%
Jumlah	34	100%

Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2017

Dikutip dari Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik Indonesia pada 2017, tingkat kemandirian Pemerintah Provinsi di Indonesia mayoritas masih tergolong rendah dengan 19 provinsi atau 55.88% dari total provinsi di Indonesia yang masih berada pada kategori tersebut. Kategori kedua terbanyak ada pada kategori rendah sekali yang mana terdapat delapan provinsi atau 23.53% dari total provinsi di Indonesia. Selanjutnya, pada kategori sedang terdapat tujuh provinsi atau 21.59% dari total provinsi di Indonesia. Sementara itu, tidak ada provinsi dengan kategori kemandirian keuangan tinggi pada tahun 2016.

Tabel I. 2

Kontribusi Transfer Dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah

Negara Berkembang	Kontribusi Transfer Dana Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah
Afrika Selatan	85%
Indonesia	72-86%
Meksiko	70-90%
Nigeria	67-95%

Sumber: Abdul Halim, 2017

Di berbagai negara berkembang, sumber penerimaan Pemerintah Daerah masih didominasi oleh transfer dana dari Pemerintah Pusat. Di Afrika Selatan, sumber dana ini memberikan kontribusi sekitar 85% dari pengeluaran Pemerintah Daerah di negara tersebut. Sedangkan di Nigeria 67-95% dan Meksiko 70-90%. Tak terkecuali dengan Indonesia, 72% pengeluaran Provinsi dan 86% pengeluaran Kabupaten/Kota di Indonesia didapatkan dari transfer Pemerintah Pusat (Halim, 2017).

Kemandirian keuangan daerah, menurut Halim (2007) yang dikutip dari laman Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Banjar, memperlihatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam hal pembiayaan sendiri kegiatan pemerintahan, penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah.

Berbagai penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah telah banyak dilakukan, namun masih terdapat banyak perbedaan pada hasil penelitian terdahulu. Perbedaan hasil pada penelitian terdahulu disebabkan oleh perbedaan objek penelitian, periode penelitian serta metode yang digunakan dalam penelitian tersebut.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah adalah ukuran daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Siregar dan Pratiwi (2017) menyatakan bahwa ukuran daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah. Hasil tersebut didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Imawan dan Wahyudin (2014) yang menunjukkan bahwa ukuran daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Kusumawardani (2012) pada Pemerintah Daerah se-Indonesia juga menyatakan hal yang sama.

Akan tetapi, hasil-hasil tersebut berbeda dengan oleh penelitian yang dilakukan oleh Ilmiyyah, Dewata, dan Sarikadarwati pada 2017 pada objek yang berbeda, yakni Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2015 yang menyatakan bahwa ukuran daerah tidak berpengaruh terhadap

kemandirian keuangan daerah. Sehingga dapat disimpulkan masih terdapat *gap* pada penelitian terkait ukuran daerah terhadap kemandirna keuangan daerah.

Aset memberikan gambaran sebesar apa kekayaan yang dimiliki daerah. Aset daerah yang berupa infrastruktur serta sarana dan prasarana daerah dapat menunjukkan bagaimana pemanfaatan sumber daya, baik sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya keuangan daerah tersebut. Menurut Mustikarani dan Fitriani melalui penelitiannya tahun 2012, linier dengan semakin besar ukuran Pemerintah Daerah, maka semakin besar pula sumber daya yang dimiliki Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat dengan baik sehingga diharapkan akan meningkatkan kinerja berupa kemandirian Pemerintah Daerah tersebut.

Faktor lainnya yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah adalah dana alokasi umum. Penelitian yang dilakukan oleh Sari (2015) menunjukkan bahwa dana alokasi umum memiliki pengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah. Akan tetapi, pada penelitian yang dilakukan oleh Lestari, Dali, dan Abdullah tahun 2016, dana alokasi umum memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Hasil ini serupa dengan penelitian yang dilakukan oleh Tahar dan Zakhiya (2011). Hasil yang juga berbeda diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh Mariska (2013) yang menyatakan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Dengan kata lain, masih terdapat *gap* pada penelitian terdahulu terkait pengaruh dana alokasi umum terhadap kemandirian keuangan daerah.

Dana alokasi umum yang dimanfaatkan secara efektif dan efisien dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga produktivitas masyarakatpun meningkat dan pendapatan daerah akan semakin tinggi sehingga daerah menjadi semakin tinggi kemandiriannya. Dana alokasi umum juga dapat memperbaiki pemerataan perimbangan keuangan.

Selain dana alokasi umum dan ukuran daerah, penelitian lain juga menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah dipengaruhi oleh belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Normalita dan Mahmud (2017) pada Pemerintah menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan dan positif terhadap kemandirian keuangan daerah. Hasil yang sama juga diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh Lestari, Dali, dan Abdullah (2016) serta Ariani dan Putri (2016).

Akan tetapi penelitian yang dilakukan oleh Sari (2015) menunjukkan hasil yang berbeda bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Hasil ini juga didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Apriana dan Suryanto (2010).

Hasil berbeda pula diperoleh dari penelitian oleh Imawan dan Wahyudin dalam penelitiannya tahun 2014 pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2012-2013. Meskipun memiliki objek penelitian yang sama dengan Ariani dan Putri, hasil penelitian kali ini menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan negatif terhadap kemandirian keuangan daerah. Dengan kata lain, masih terdapat *gap* penelitian atas variabel ini.

Belanja modal yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, baik yang dananya bersumber dari PAD maupun transfer Pemerintah Pusat dapat mendorong produktivitas ekonomi daerah karena sasaran pemanfaatannya adalah untuk membiayai pembangunan daerah di bidang sarana dan prasarana yang dapat menunjang kelancaran perekonomian dan pemenuhan pelayanan kepada masyarakat (Ariani dan Putri, 2016) dengan demikian, belanja modal dapat mempengaruhi kemandirian keuangan daerah.

Dari hal-hal dan fenomena yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang memengaruhi kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia karena kemandirian keuangan daerah merupakan hal yang penting bagi daerah karena kemandirian keuangan daerah memberikan kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi baik pada daerah tersebut maupun pertumbuhan ekonomi negara. Oleh karena itu, penelitian ini meneliti tentang **Pengaruh Ukuran Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi di Indonesia.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan, maka dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah ukuran daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah?
3. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, tujuan dari penelitian ini adalah melakukan pengujian hipotesis (*hypothesis testing research*) untuk:

1. Menguji apakah terdapat pengaruh positif antara ukuran daerah dengan kemandirian keuangan daerah;
2. Menguji apakah terdapat pengaruh positif antara dana alokasi umum dengan kemandirian keuangan daerah; dan
3. Menguji apakah terdapat pengaruh positif antara belanja modal dengan kemandirian keuangan daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi berbagai pihak. Adapun kegunaan yang diharapkan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan teoretis berupa bukti empiris serta tambahan pengetahuan dan informasi mengenai variabel-variabel yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah, khususnya ukuran daerah, dana alokasi umum, dan belanja modal melalui teori yang terkait dengan penelitian ini, yaitu teori keagenan. Berdasarkan teori keagenan di pemerintahan, kinerja agen (pemerintah) dinilai melalui anggaran yang dibuat dan realisasinya, sehingga diharapkan penggunaan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan sebagai fungsi pelayanan kepada prinsipal (rakyat). Teori keagenan digunakan untuk mengetahui seberapa besar pemerintah mampu melakukan pertanggungjawabannya dalam kinerja keuangan daerah yang diukur melalui kemandirian keuangan kepada rakyat. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi tambahan literatur dan dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharap dapat diberikan kegunaan praktis berupa informasi dalam akuntansi dan penganggaran keuangan bagi Pemerintah Provinsi khususnya sebagai bahan masukan dan pertimbangan pelaksanaan Otonomi Daerah dan memberikan arahan

Pemerintah Provinsi dalam menentukan kebijakan dan strategi daerah terkait ukuran daerah, dana alokasi umum, dan belanja modal guna mencapai kemandirian keuangan daerah yang lebih baik.