

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU No. 32 Tahun 2004). Pemerintahan Daerah merupakan instrumen untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan otonomi daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan daerah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dengan salah satu tujuannya adalah kemandirian daerah (Suganda, 2002). Berlakunya kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 memberikan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan otonomi daerah perlu didukung melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat sehingga perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis,

transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Semangat dalam otonomi daerah bertujuan untuk merangsang pemerintah daerah memacu kemampuannya dalam meningkatkan pendapatan daerah sesuai dengan potensi sumber daya alam yang dimilikinya. Untuk mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan, setiap daerah dituntut untuk menggali potensi pendapatan daerah untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah. Dalam hal itu, kemandirian keuangan daerah untuk membiayai pembangunan di wilayahnya sangat diutamakan (Hidayat dkk, 2011).

Kemandirian keuangan daerah artinya daerah harus memiliki keuangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya (Halim, 2011). Ketergantungan Pemerintah Daerah dengan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat di Indonesia masih sangat tinggi. Menteri Keuangan Sri Mulyani menjelaskan, sebanyak 46,6% APBD Provinsi masih bergantung pada suntikan transfer pemerintah pusat. Sementara, ketergantungan APBD Kabupaten/Kota menunjukkan angka yang lebih tinggi yaitu sebesar 66,4%. Ketergantungan tersebut juga nampak dari minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Mantan Direktur Pelaksana Bank Dunia itu mengatakan, Pemerintah Provinsi hanya mampu menyumbangkan PAD dalam bentuk pajak

sebesar 37,7% dari total anggaran. Sementara untuk kabupaten/kota, PAD hanya mampu menyumbang 6,6%” (Fikri, 2017).

Menurut Halim (2011), ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Salah satu upaya untuk mewujudkan otonomi daerah, pembiayaan pemerintahan dan pembangunan yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), khususnya yang bersumber dari pajak daerah perlu ditingkatkan, sehingga kemandirian daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terwujud (Fuadi, 2016). Seperti halnya pajak bagi Pemerintah Pusat yang mencerminkan kemandirian bangsa dalam membiayai kegiatan pembangunannya, semakin besar PAD juga berarti semakin besar kemandirian suatu daerah dalam membiayai pembangunan di daerahnya (Yasin dan Sri, 2007). Oleh sebab itu, apabila penerimaan PAD dapat dimaksimalkan maka dapat mengurangi ketergantungan dengan Pemerintah Pusat.

Pemerintah Daerah dapat mencari sumber-sumber pendapatan lain selain mengandalkan dana perimbangan, salah satunya ialah dengan melakukan investasi. Investasi Pemerintah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, atau manfaat lainnya dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka memajukan kesejahteraan umum (PP No.1 tahun 2008). Pemerintah Daerah dapat melakukan investasi dalam bentuk penyertaan modal, deposito atau bentuk investasi lainnya sepanjang hal tersebut memberi manfaat bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan tidak mengganggu likuiditas Pemerintah Daerah

(Supriady, 2001). Menurut Sukirno (2000), kegiatan investasi memungkinkan suatu daerah terus menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat. Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk mencari sumber-sumber penghasilan daerah sebagai salah satu modal pembangunan daerahnya (Soleh dan Heru, 2010).

Sumber penerimaan lain yang dapat diperoleh pemerintah daerah ialah melalui utang atau pinjaman daerah. Salah satu alat untuk menganalisis kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban seperti utang atau pinjaman ialah dengan analisis rasio *leverage* dan rasio likuiditas. Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan swasta (Halim, 2002). Menurut Fraser dalam Sugiono dan Edy (2008), rasio keuangan terdiri dari rasio likuiditas, rasio aktivitas, dan rasio *leverage*. Rasio yang digunakan dalam penelitian ialah analisis rasio yang berhubungan dengan kewajiban pemerintah daerah, yaitu rasio *leverage* dan rasio likuiditas.

Rasio *leverage* bertujuan mengukur seberapa jauh kebutuhan keuangan perusahaan dibiayai dengan dana pinjaman. Semakin tinggi rasio *leverage* maka

perusahaan memiliki ketergantungan lebih tinggi pada utang sebagai pembiayaan asetnya (Guinan, 2010). Berdasarkan hal tersebut, apabila rasio leverage pemerintah daerah tinggi maka tingkat ketergantungan terhadap dana eksternal semakin tinggi sehingga tingkat kemandiriannya semakin rendah. Rasio likuiditas bertujuan mengukur kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya (Guinan, 2010). Hery (2016) menjelaskan bahwa Likuiditas digunakan untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam membayar kewajiban jangka pendek dengan menggunakan total aset lancar. Semakin besar rasio likuiditas, maka semakin besar kemampuan dalam membiayai kewajiban jangka pendek menggunakan dana internal perusahaan. Berdasarkan hal tersebut, semakin besar rasio likuiditas pemerintah daerah maka semakin besar kemampuan membiayai kewajiban jangka pendeknya sendiri sehingga tingkat kemandirian semakin besar.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ayu (2016) menyatakan bahwa retribusi daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan, *leverage* dan dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kemandirian keuangan, sedangkan pajak daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Sri (2015) menyatakan bahwa pajak daerah dan lain-lain PAD yang sah berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan, sedangkan retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan. Hadi (2010) menyatakan bahwa likuiditas dan *leverage* berpengaruh negatif terhadap kemandirian keuangan. Lukitasari (2016) menyatakan bahwa likuiditas berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan

sedangkan *leverage* tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan. Dewi dan Henny (2015) menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan, sedangkan investasi tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan.

Sudaryo dkk (2017) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan penerimaan daerah. Kemandirian keuangan merupakan salah satu tujuan dari diberlakukannya kebijakan otonomi daerah namun faktanya, ketergantungan Kabupaten/Kota terhadap dana dari pemerintah pusat masih tinggi yaitu sebesar 66,4%. Sedangkan PAD Kabupaten/Kota hanya menyumbang 6.6% terhadap total anggaran. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kemandirian keuangan daerah masih jauh dari yang diharapkan. Berdasarkan data dari website Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi dengan realisasi PAD tertinggi di Indonesia tahun 2013-2016. Hal tersebut menjadi dasar penelitian untuk mengetahui apakah dengan pencapaian realisasi PAD yang baik berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Penelitian ini merupakan pengujian kembali terhadap penelitian Ayu (2016) dengan menambahkan variabel investasi dan likuiditas serta objek penelitian yang berbeda yaitu seluruh Pemerintah Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan hal tersebut, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Komponen PAD, Dana Perimbangan, Investasi, Likuiditas dan Leverage terhadap Kemandirian Keuangan Daerah”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, peneliti menyimpulkan permasalahan pokok dalam penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Realisasi PAD yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
3. Apakah Investasi berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
4. Apakah Likuiditas berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
5. Apakah *Leverage* berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini merupakan pengujian kembali terhadap penelitian yang dilakukan oleh Ayu (2016) dengan objek penelitian yang berbeda yaitu seluruh Pemerintah Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan peneliti menambahkan dua variabel baru yaitu variabel Investasi dan Likuiditas. Penelitian ini juga dilakukan kembali karena tidak adanya konsistensi hasil penelitian berdasarkan lima penelitian terdahulu yang menjadi acuan peneliti.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Kontribusi Teori

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan mengenai faktor-faktor apa saja yang memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

2. Kontribusi Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah mengambil langkah-langkah yang efektif dan efisien serta lebih baik lagi dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

3. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan mampu digunakan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan dalam menentukan kebijakan serta menentukan arah dan strategi dalam perbaikan kemandirian keuangan daerah.