

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional ialah proses yang direncanakan untuk meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat serta meningkatkan daya saing ekonomi di sebuah negara untuk mencapai tujuan bernegara. Di Indonesia, tujuan pembangunan nasional meliputi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, peningkatan kualitas hidup masyarakat serta distribusi pembangunan yang merata di berbagai wilayah. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, pembangunan yang merata di seluruh wilayah menjadi tujuan strategis untuk mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi yang ada di antara wilayah. Pembangunan daerah menjadi satu elemen dalam pembangunan nasional yang membantu tercapainya tujuan tersebut. Pembangunan daerah berfungsi sebagai komponen penting untuk mempercepat peningkatan infrastruktur, kesejahteraan masyarakat di setiap wilayah, dan pelayanan publik, termasuk di kota/kabupaten di Pulau Jawa yang menjadi pusat perekonomian nasional dengan populasi dan potensi ekonomi terbesar di Indonesia. Kesuksesan pembangunan di tingkat pusat dan daerah, sangat ditentukan oleh ketersediaan pendanaan yang cukup. Maka dari itu, Pendapatan asli daerah (PAD) memiliki fungsi yang sangat penting dalam menjamin kelangsungan proses pembangunan tersebut.

Sejak penerapan kebijakan otonomi daerah di Indonesia, pemerintah daerah

memiliki lebih banyak kebebasan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah pusat dalam mengelola sumber daya, menyusun kebijakan, serta menjalankan program pembangunan sesuai karakteristik dan kebutuhan setiap wilayah daerah. Hal ini seiring dengan Undang - Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menegaskan setiap kota, provinsi dan kabupaten menyelenggarakan tugas pembantuan dan prinsip otonomi pada pemerintahan. Langkah ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus memberi pelayanan publik yang sesuai dengan masyarakat di daerah. Namun, tanpa adanya dukungan keuangan yang memadai maka otonomi tidak berjalan secara efisien. Dengan demikian, desentralisasi fiskal diperkenalkan sebagai salah satu instrumen utama untuk memastikan bahwa setiap daerah mempunyai kapasitas fiskal yang memadai untuk melaksanakan peran pemerintahan.

Desentralisasi fiskal ialah sistem yang memberikan tanggung jawab pemerintah daerah guna mengatur dan mengelola keuangannya secara mandiri, baik dari sisi pendapatan maupun belanja daerah. Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi yang didasarkan pada Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaharui menjadi Undang - Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah berhak mengatur dan mengelola keuangan serta urusan pemerintahan secara mandiri. Menurut Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan dalam pemerintahan kepada daerah dari pemerintah pusat melalui asas otonomi. Desentralisasi memiliki tujuan untuk mendorong

kemandirian pemerintah daerah agar dapat lebih efektif dalam memanfaatkan potensi yang dimiliki, sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.



***Gambar 1.1 Persebaran Rasio Kemandirian Pemerintah Provinsi (2022)***

Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia(2023)

Dalam kerangka desentralisasi fiskal, pendapatan asli daerah digunakan sebagai standar untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dengan sumber daya tunggal, tidak bergantung pada bantuan keuangan dari pusat. Meskipun desentralisasi telah diberlakukan lebih dari dua dekade, implementasinya di berbagai daerah masih menunjukkan tantangan yang signifikan. Salah satu tantangan utamanya adalah rendahnya tingkat kemandirian keuangan suatu daerah. Kemandirian fiskal menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi pembiayaan operasional secara mandiri tanpa ketergantungan pada dana yang diberikan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan peta rasio kemandirian provinsi tahun 2022, wilayah pulau Jawa secara agregat tergolong dalam kategori kemandirian

menengah hingga tinggi. Namun, peta tersebut belum sepenuhnya merepresentasikan kondisi di tingkat kabupaten/kota yang ternyata masih menunjukkan kesenjangan cukup besar.

Data dari Badan Pusat Statistik (2024) mengungkapkan bahwa tren rasio kemandirian pemerintah kabupaten/kota di Indonesia selama periode 2019-2023 memang menunjukkan peningkatan, namun pada tahun 2023 baru mencapai 20,97 persen. Angka tersebut menunjukkan secara umum tingkat kemandirian fiskal pemerintah daerah masih jauh dari optimal, karena rasio tersebut masih di bawah 100 persen. Berdasarkan nilai rasio kemandirian pada tahun 2023, hanya 8 kota / kabupaten atau sekitar 1,18 persen yang termasuk rasio kemandirian optimal, kabupaten/kota tersebut yaitu kabupaten Badung dengan rasio 695,14 persen, kota Surabaya dengan rasio 150,58 persen, kabupaten Gianyar dengan rasio 141,07 persen, kabupaten Tangerang dengan rasio 123,01 persen, kota Semarang dengan rasio 112,61 persen dan kota Tangerang Selatan dengan rasio 109,99 persen (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2024).

Temuan tersebut diperkuat oleh laporan BPK dalam DDTCNews (2020) yang menyebutkan bahwa kesenjangan kemandirian fiskal antar daerah masih sangat lebar, pemerintah daerah cenderung masih mengandalkan pada dana dari pemerintah pusat yang menunjukkan lemahnya pengelolaan potensi pendapatan asli daerah. Berita dari Kompas.id (2023) juga menyoroti bahwa meskipun pulau Jawa menjadi pusat pertumbuhan ekonomi nasional, tata kelola dana daerah masih belum efektif, dan penggalan potensi pendapatan asli daerah belum maksimal.

Kondisi ini mencerminkan adanya ketidaksesuaian, hal ini dikarenakan secara umum pulau Jawa terlihat lebih mandiri secara fiskal dibandingkan wilayah lain, tetapi pada tingkat kabupaten/kota banyak daerah di pulau Jawa yang masih belum mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa capaian fiskal di tingkat provinsi belum sepenuhnya merepresentasikan kemandirian fiskal di seluruh daerah otonom di dalamnya. Oleh karena itu, penting untuk menelusuri lebih lanjut faktor yang memiliki efek pada kemandirian finansial, khususnya pemerintah kota atau kabupaten di pulau Jawa yang menjadi fokus pada penelitian ini.

Belanja modal ialah total pengeluaran pemerintah daerah yang dipergunakan untuk membeli, membangun atau mengembangkan aset tetap seperti tanah, gedung, jalan, jembatan atau alat berat. Aset ini memiliki manfaat jangka panjang untuk mendukung pembangunan ekonomi dan pelayanan publik. Belanja modal berfungsi sebagai bentuk investasi daerah yang ditujukan guna peningkatan produktivitas ekonomi, kualitas hidup masyarakat, dan kualitas infrastruktur. Pengalokasian belanja modal secara optimal dapat menciptakan aset yang mendorong aktivitas ekonomi lokal, yang kemudian berdampak pada peningkatan pendapatan daerah. Dengan kata lain, investasi pemerintah daerah melalui belanja modal berkontribusi besar terhadap peningkatan kemandirian keuangan daerah, karena belanja tersebut mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan yang menjadi sumber pendapatan daerah.

*Size* adalah ukuran pemerintah daerah yang dapat diukur berdasarkan beberapa indikator, seperti jumlah penduduk, luas wilayah, atau total aset yang dikelola oleh pemerintah daerah. Dalam konteks keuangan daerah, ukuran umumnya diukur

menggunakan total aset dalam neraca keuangan daerah. Ukuran pemerintah daerah mencerminkan kapasitas fiskal dan skala aktivitas ekonomi yang dijalankan. Daerah dengan tingkat pemerintahan yang lebih besar umumnya memiliki kapasitas lebih besar dalam menghasilkan pendapatan asli daerah, karena didukung oleh basis pajak yang luas, aset yang besar serta aktivitas ekonomi yang lebih beragam. Maka dari itu, ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan, daerah dengan luas yang lebih cenderung memiliki kapasitas menghasilkan uang dari sumber lokalnya yang lebih besar.

*Leverage* adalah tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber pendanaan eksternal, seperti kewajiban untuk membiayai pengeluaran dan investasi daerah. *Leverage* digunakan untuk mengukur seberapa besar porsi pembiayaan pemerintah daerah yang sumbernya berasal dari utang dibandingkan sumber pendapatan asli daerah. Tingkat *Leverage* yang tinggi mencerminkan bahwa sebagian besar pembiayaan kegiatan daerah diperoleh dari pihak luar, bukan dari pendapatan asli daerah. Dalam jangka pendek, *Leverage* dapat membantu pemerintah daerah mempercepat pembangunan melalui tambahan dana, tetapi dalam jangka panjang dapat menurunkan fleksibilitas fiskal dan mengganggu kemandirian keuangan daerah. Ketergantungan yang tinggi terhadap pembiayaan eksternal menunjukkan lemahnya kapasitas daerah dalam membiayai kebutuhannya secara mandiri, sehingga pengelolaan *Leverage* yang bijak sangat diperlukan untuk menjaga stabilitas dan kemandirian fiskal daerah.

Berdasarkan pengujian pada variabel belanja modal yang dikaji oleh Ernawati & Riharjo (2017) menyatakan bahwa variabel belanja modal memiliki efek positif

dan besar pada kemandirian keuangan, hal ini selaras dengan Bella et al (2022), dan Maharani et al (2025) yang menegaskan bahwa peningkatan belanja modal berpotensi meningkatkan kemandirian keuangan suatu daerah. Namun, ini tidak sesuai dengan Frijunita et al (2024), Handayani & Erinos (2020), Novindriastuti & Purnomowati (2020), dan Imawan & Wahyudin (2014) bahwa belanja modal tidak memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan pengujian pada variabel *size* (ukuran) pemerintah daerah yang diteliti oleh Imawan & Wahyudin (2014) menyatakan bahwa variabel *Size* memiliki efek positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah, hal ini mendukung klaim penelitian dari Kusumawardani (2012), Safitri et al (2022) dan Adinata & Efendi (2022) yang menyatakan meningkatnya kapasitas pemerintah daerah akan mempermudah pemerintahan untuk memperoleh pad. Namun hal ini tidak selaras dengan Millenia (2022) dan Julianti et al (2024) bahwa variabel *Size* tidak memiliki efek terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil uji pada variabel *leverage* yang dilakukan oleh Rofiq & Arza (2021) menunjukkan bahwa variabel *leverage* berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap variabel kemandirian keuangan pemerintah daerah, hal ini memperkuat temuan dari Adinata & Efendi (2022), Susanto & Murtini (2015) dan Alfi & Sari (2023) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah yang memiliki rasio *Leverage* tinggi, maka pemerintah daerah semakin mandiri, hal ini dikarenakan pemerintah daerah dapat mengelola utang untuk pelayanan publik yang membuat masyarakat sejahtera. Namun hal ini tidak selaras dengan penelitian

Kusumawardani (2012), Imawan & Wahyudin (2014), Julianti et al (2024) dan Sukijayanti (2016) bahwa variabel *leverage* tidak memiliki efek terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan serta temuan dari sejumlah studi terdahulu, terdapat ketidakkonsistenan hasil studi terkait pengaruh belanja modal, ukuran pemerintah daerah, dan *leverage* terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah. Ketidakkonsistenan ini mendorong peneliti untuk menelaah lebih lanjut melalui penelitian berjudul “pengaruh belanja modal, *size* dan *leverage* terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten pada pulau Jawa periode 2020-2023”.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Dari penjelasan latar belakang yang dirinci, permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Apakah kemandirian keuangan dipengaruhi oleh belanja modal?
- 2) Apakah kemandirian keuangan dipengaruhi oleh *size*?
- 3) Apakah kemandirian keuangan dipengaruhi oleh *leverage*?
- 4) Apakah kemandirian keuangan dipengaruhi oleh belanja modal, *size* dan *leverage*?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan masalah-masalah yang sudah diuraikan, berikut adalah tujuan penelitian ini:



- 1) Untuk menganalisis apakah ada pengaruh Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten pada Pulau Jawa?
- 2) Untuk menganalisis apakah ada pengaruh *Size* terhadap Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten pada Pulau Jawa?
- 3) Untuk menganalisis apakah ada pengaruh *Leverage* terhadap Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten pada Pulau Jawa?
- 4) Untuk menganalisis apakah ada pengaruh Belanja Modal, *Size* dan *Leverage* terhadap Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten pada Pulau Jawa?

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

Tujuan akhir dari studi ini diharapkan dapat menghasilkan manfaat sebagai berikut:

- 1) Manfaat Teoritis

Diharapkan studi ini bisa dijadikan bahan pertimbangan dan sumber bagi pihak tertentu, khususnya pemerintah daerah. Selain itu, diharapkan hasil studi ini diharapkan dapat menghasilkan manfaat bagi siapa pun yang memanfaatkan informasi yang dihasilkan dari penelitian ini.

- 2) Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Diharapkan penelitian ini memiliki potensi untuk meningkatkan pemahaman dan pemanfaatan pengetahuan yang diajarkan di sekolah

serta meningkatkan pemahaman tentang kemandirian keuangan pemerintah daerah.

## 2. Bagi Perguruan Tinggi

Penelitian ini diharapkan menjadi sumber bacaan serta referensi yang bermanfaat dalam memperluas pengetahuan dan wawasan terkait pengaruh belanja modal, ukuran pemerintah daerah (*size*), dan *leverage* terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah.

