

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu langkah strategi di Indonesia karena otonomi daerah merupakan jawaban atas permasalahan di Indonesia diantaranya tidak meratanya pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Otonomi daerah juga berguna untuk memperkuat basis perekonomian daerah (Halim & Maria, 2020). Aspek pembiayaan untuk pelaksanaan pembangunan di daerah tentunya dibutuhkan pendanaan yang memadai. Hal ini sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana dalam pelaksanaan desentralisasi, daerah diberi kewenangan untuk menggali sumber-sumber pendanaan di daerah. Permasalahan yang pada umumnya dihadapi oleh daerah adalah potensi sumber-sumber penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) yang di setiap daerah yang relative kecil dan berbeda-beda sehingga masing-masing daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda-beda.

Dalam mengelola keuangannya, Pemerintah Daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan pengelolaan keuangan yang baik yang dapat dinilai menggunakan pengukuran kinerja keuangan daerah. Kinerja keuangan ini merupakan salah satu ukuran keberhasilan daerah otonom dalam mengetahui akuntabilitas dari para pemangku kepentingan, dimana setiap rupiah dana public harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang telah memberikan uangnya untuk membiayai pembangunan dan roda pemerintahan (Mahmudi, 2006). Sumber-sumber keuangan daerah dipengaruhi oleh tiga komponen utama yaitu

PAD, pendapatan yang berasal dari pusat, dan pendapatan lain-lain dari daerah yang sah.

Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan suatu ukuran yang dijadikan indikator keuangan dalam memastikan kemampuan daerah untuk melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar, serta untuk menilai tingkat pencapaian hasil kerja keuangan daerah. Kinerja keuangan pemerintahan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut (Koming, N. L., & Ketut, 2019). Kinerja keuangan daerah dapat diartikan sebagai hasil dari proses pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik dan pembangunan daerah (Yuniasari & Dyah Pravitasari, 2025). Menurut (Abdullah, 2017), kinerja keuangan daerah mencerminkan sejauh mana efektivitas, efisiensi, dan kemandirian fiskal suatu daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaannya untuk membiayai kebutuhan belanja daerah. Kinerja keuangan sendiri diukur dengan menggunakan berbagai rasio yang dikembangkan dalam analisis keuangan daerah. Salah satunya menggunakan derajat desentralisasi fiskal, yaitu perbandingan antara total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini, semakin besar pula kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan tanpa bergantung pada pemerintah pusat (Yuniasari & Dyah Pravitasari, 2025). Selain derajat desentralisasi fiskal, pengukuran kinerja keuangan daerah juga dapat menggunakan beberapa rasio lain, seperti rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio

kemandirian keuangan daerah. Rasio efektivitas mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan target PAD yang telah ditetapkan, sedangkan rasio efisiensi menunjukkan perbandingan antara biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh PAD dengan hasil yang diperoleh. Sementara itu, rasio kemandirian menggambarkan sejauh mana kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan tanpa bergantung pada dana transfer dari pusat (Yusri & Hasrina, 2019). Terkait dengan hal tersebut, maka pada penelitian ini akan menggunakan derajat desentralisasi fiskal sebagai parameter mengenai kinerja keuangan daerah.

Dalam upaya mencapai kemandirian keuangan daerah, pemerintah daerah harus mampu menerapkan pengelolaan keuangan yang optimal. Salah satu indikator penting untuk menilai efektivitas pengelolaan keuangan daerah adalah rasio kemandirian keuangan, yang mencerminkan sejauh mana daerah mampu membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan tanpa terlalu bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat (Halim & Maria, 2020). Rasio ini menjadi unsur utama yang mendukung kinerja keuangan daerah, karena kemandirian fiskal memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih fleksibel dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain rasio kemandirian, rasio belanja pegawai juga menjadi aspek krusial dalam evaluasi kinerja keuangan daerah. Belanja pegawai yang terlalu tinggi dapat menekan kemampuan daerah dalam membiayai belanja produktif, seperti pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menyatakan bahwa porsi belanja pegawai maksimal adalah 30% dari total belanja APBD, di luar tunjangan guru melalui TKD.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintahan daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Yuniasari & Dyah Pravitasari, 2025). Dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 menyatakan bahwa tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang dinilai sudah tidak sesuai. UU ini menekankan pentingnya sistem penganggaran berbasis kinerja untuk mencapai tujuan pembangunan yang terukur dan memperkuat sistem perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah.

Definisi Pajak daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) adalah pungutan wajib dari orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, tanpa memperoleh imbalan secara langsung, yang dikelola oleh pemerintah daerah dan dipergunakan untuk kepentingan daerah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perubahan regulasi ini bertujuan untuk memperkuat desentralisasi fiskal, meningkatkan efisiensi pemungutan, dan memperbaiki rasio penerimaan daerah sambil tetap menjaga keadilan fiskal antar daerah.

Sumber penting PAD lainnya adalah Retribusi daerah. Menurut ketentuan baru dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) bersama

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah kembali didefinisikan sebagai pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Pasal 1 angka 22 UU HKPD; PP 35/2023). retribusi ini dibedakan dalam tiga jenis utama, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi daerah yang merupakan salah satu sumber PAD yang paling besar ini juga menjadi salah satu indikator penting untuk mengetahui dan mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah. Seperti halnya Pajak Daerah, apabila Retribusi Daerah suatu daerah tinggi atau mencapai target, maka hal ini menunjukkan kinerja keuangan yang bagus dari daerah tersebut.

Di sisi lain, rasio belanja pegawai yang menunjukkan porsi anggaran yang dialokasikan untuk membayar gaji dan tunjangan pegawai, menjadi aspek penting yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan keuangan daerah. Menurut Pasal 146 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), porsi belanja pegawai (di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui TKD) maksimal 30 % dari total belanja APBD. Pemerintah daerah yang sudah memiliki porsi belanja pegawai di atas batas tersebut diwajibkan melakukan penyesuaian dalam waktu lima tahun agar memenuhi ketentuan. Belanja pegawai yang terlalu besar sering kali menjadi beban bagi anggaran daerah karena mengurangi ruang untuk alokasi belanja pembangunan yang produktif. Ketergantungan yang tinggi terhadap belanja pegawai dapat mengurangi kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Di Kabupaten Bangkalan, rasio

belanja pegawai yang tinggi yang mencapai 21,17% sehingga berpotensi menekan anggaran belanja modal, yang seharusnya difokuskan pada pembangunan infrastruktur dan peningkatan kualitas layanan publik.

Rasio Belanja Pegawai merupakan salah satu indikator penting dalam pengelolaan keuangan daerah karena mencerminkan porsi anggaran yang dialokasikan untuk membiayai gaji, tunjangan, dan kompensasi pegawai pemerintah daerah. Rasio ini sering digunakan untuk menilai efisiensi dan efektivitas pengelolaan anggaran, karena alokasi yang terlalu tinggi terhadap belanja pegawai dapat mengurangi ruang fiskal untuk belanja pembangunan yang produktif, seperti infrastruktur, layanan publik, dan program pemberdayaan masyarakat (Halim & Maria, 2020). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD, 2022) mengatur bahwa porsi belanja pegawai maksimal adalah 30% dari total belanja APBD, di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui TKD. Pemerintah daerah yang melebihi batas ini diwajibkan menyesuaikan anggaran dalam jangka waktu lima tahun agar proporsi belanja pegawai tidak mengganggu alokasi belanja pembangunan. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa rasio belanja pegawai yang tinggi cenderung memberikan beban keuangan lebih besar bagi daerah dan dapat menekan kinerja keuangan pemerintah daerah (Abdullah, 2017). Oleh karena itu, rasio belanja pegawai menjadi ukuran penting untuk menyeimbangkan antara kewajiban pembayaran kompensasi pegawai dan kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan.

Mengacu pada uraian diatas, peneliti bermaksud meneliti mengenai kondisi kinerja keuangan daeah selama tahun 2014-2024. Selama periode ini,

Kabupaten Bangkalan berupaya untuk meningkatkan PAD melalui optimalisasi pajak dan retribusi, namun di sisi lain, harus dihadapkan pada tantangan dalam menyeimbangkan alokasi belanja pegawai dan belanja pembangunan. Ketiga variabel ini pajak daerah, retribusi daerah, dan rasio belanja pegawai dapat memiliki pengaruh besar terhadap kondisi fiskal daerah, yang tercermin pada kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai program-program pembangunan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dapat diketahui dengan pengukuran kinerja keuangan yaitu salah satunya melalui derajat fiskal daerah yaitu ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah. Daerah yang memiliki derajat fiskal daerah tinggi, diharapkan akan menjadi daerah yang maju dan semakin berkembang. Sebaliknya, daerah yang memiliki derajat fiskal daerah rendah akan tertinggal dalam pembangunan daerahnya dan perlu adanya upaya dalam peningkatan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Tabel 1.1 Laporan Realisasi Anggaran Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Belanja Pegawai tahun 2014-2024

Tahun	Pajak Daerah (Milyar)	Retribusi Daerah (Milyar)	Belanja Pegawai (Milyar)
2014	23,47	20,28	912,41
2015	27,24	16,98	945,70
2016	32,29	15,23	1.028,92
2017	180.101,40	9.636,83	356.961,40
2018	49,47	14,68	1.1011,72
2019	48,38	13,36	899,18
2020	208.938,20	9.790,45	384.969,02
2021	179.170,49	8.410,25	373.299,49
2022	238.794,67	8.529,36	380.553,78
2023	253.367,75	9.246,47	383.668,09
2024	71,75	331,44	996,04

Sumber: djpk kemenkeu (data diolah)

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa pada tahun 2014 2024 Pajak Daerah mengalami peningkatan yang stabil sampai dengan tahun 2020. Pada periode ini jika dihubungkan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan Pada tahun 2019 Pajak Daerah mengalami Penurunan dari tahun 2018 sebesar Rp 49,47 Milyar yang kemudian mengalami penurunan sebesar Rp48,38 Milyar Sedangkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan justru mengalami peningkatan pada periode yang sama dimana pada tahun 2018 memiliki persentase kinerja keuangan sebesar 4,50% dan kemudian mengalami peningkatan menjadi 5,37% di tahun 2019. Pada tahun 2019 Pajak menurun namun Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah justru mengalami peningkatan. Secara teori yang dinyatakan oleh Alfarisi (2015) bahwa semakin tinggi pendapatan pajak daerah, maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini dapat dikatakan terdapat perbedaan antara fenomena dengan teori yang telah dicantumkan.

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat untuk Retribusi Daerah mengalami pertumbuhan pendapatan yang tidak konsisten atau berubah-ubah. Pada tahun 2017-2019 Retribusi Daerah mengalami penurunan setiap tahunnya kemudian mengalami peningkatan kembali di tahun 2020, dimana pada tahun 2019 pendapatan Retribusi Daerah sebesar Rp 13,36 Milyar dan meningkat menjadi Rp9.790,45 Milyar di tahun 2020, kemudian mengalami penurunan kembali pada tahun 2021 turun menjadi Rp8.410,25 Milyar. Sedangkan jika dihubungkan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan pada tahun 2019 mengalami penurunan dan retribusi mengalami peningkatan, kemudian pada tahun 2020 Retribusi Daerah mengalami peningkatan dan Kinerja Keuangan mengalami peningkatan dan pada tahun 2021 Retribusi Daerah mengalami

penurunan dan Kinerja Keuangan mengalami penurunan. Secara teori dinyatakan Apridiyanti (2019) bahwa semakin tinggi Retribusi Daerah maka akan menyebabkan beban Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa terdapat fenomena Retribusi Daerah dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan pada tahun 2019-2021. Karena fakta yang terjadi tidak sesuai dengan teori yang dicantumkan.

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat untuk Belanja Pegawai mengalami fluktuasi, pada tahun 2015-2019 mengalami peningkatan dan penurunan dan terjadi peningkatan kembali pada tahun 2020 dimana pada tahun 2019 Belanja Pegawai Kabupaten Bangkalan sebesar Rp 889,18 Milyar kemudian meningkat menjadi Rp 384.969,02 Milyar pada tahun 2020, namun mengalami penurunan kembali menjadi Rp 373.299,49 Milyar pada tahun 2021. Jika dihubungkan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan yang dihasilkan pada tahun 2019 mengalami penurunan dan belanja pegawai mengalami penurunan, kemudian pada tahun 2020 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan mengalami peningkatan dan Belanja Pegawai mengalami peningkatan, dan pada tahun 2021 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan mengalami penurunan dan Belanja Pegawai mengalami penurunan. Secara teori dinyatakan Dwiyanto (2006) bahwa Rasio Belanja Pegawai yang tinggi dapat menyebabkan beban Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah semakin tinggi, sehingga Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah semakin menurun. Hal ini dapat disimpulkan bahwa terdapat fenomena Belanja Pegawai dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan pada tahun 2019-2021. Karena fakta yang terjadi sesuai dengan teori yang dicantumkan.

Dalam upaya mencapai kemandirian keuangan daerah, pemerintah daerah harus mampu menerapkan pengelolaan keuangan yang optimal. Salah satu indikator penting untuk menilai efektivitas pengelolaan keuangan daerah adalah rasio kemandirian keuangan, yang mencerminkan sejauh mana daerah mampu membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan tanpa terlalu bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat (Halim & Maria, 2020). Rasio ini menjadi unsur utama yang mendukung kinerja keuangan daerah, karena kemandirian fiskal memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih fleksibel dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain rasio kemandirian, rasio belanja pegawai juga menjadi aspek krusial dalam evaluasi kinerja keuangan daerah. Belanja pegawai yang terlalu tinggi dapat menekan kemampuan daerah dalam membiayai belanja produktif, seperti pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menyatakan bahwa porsi belanja pegawai maksimal adalah 30% dari total belanja APBD, di luar tunjangan guru melalui TKD. Ketika belanja pegawai melebihi batas ini, daerah diwajibkan menyesuaikan anggaran dalam jangka waktu lima tahun agar tidak mengganggu prioritas pembangunan lainnya (UU HKPD, 2022).

Dalam praktik pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah, sering digunakan rasio PAD terhadap total belanja daerah sebagai indikator utama. Rasio ini dipilih karena mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai seluruh kegiatan pemerintahan dan pembangunan dari sumber internal, sehingga dapat menjadi indikator kemandirian fiskal dan efektivitas pengelolaan keuangan (Yuniasari & Dyah Pravitasari, 2025). Meskipun kinerja keuangan daerah dapat dianalisis menggunakan berbagai rasio lain seperti rasio efektivitas

PAD, rasio efisiensi, dan rasio kemandirian, penggunaan rasio PAD terhadap belanja daerah memberikan gambaran yang langsung terkait dengan kemampuan daerah untuk mendukung pembangunan secara berkelanjutan tanpa terlalu mengandalkan transfer dari pusat.

Dari beberapa peneliti diatas, masih terdapat “*empirical gap*” untuk penelitian lebih lanjut karena hasilnya yang berbeda-beda. Sehingga masih diperlukan adanya penelitian lanjutan bagaimana pengaruh pendapatan maupun pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi kinerja keuangan daerah. Oleh karena itu, penelitian ini menguji kembali terkait beberapa variabel yang telah diteliti sebelumnya terhadap kinerja keuangan daerah. Hal ini sangat relevan mengingat fakta bahwa perkembangan ekonomi regional sangat bervariasi di seluruh daerah, dan bahwa realisasi pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah juga bervariasi dalam periode waktu yang sama.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang “**PENGARUH PAJAK DAERAH, RETRIBUSI DAERAH DAN RASIO BELANJA PEGAWAI TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANGKALAN 2014-2024**”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pajak Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan?
2. Apakah Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan?

3. Apakah Belanja Pegawai berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan?
4. Apakah Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Belanja Pegawai secara Bersama-sama berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh Pajak Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan pada tahun 2014-2024.
2. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh Retribusi Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan pada tahun 2014-2024.
3. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh Rasio Belanja Pegawai terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan tahun 2014-2024.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu:

Manfaat yang hendak dicapai dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis:

Secara teoritis tujuan penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan dalam menerapkan dan mengembangkan ilmu ekonomi khususnya mengenai perekonomian regional tentang bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan

dilihat dari segi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Rasio Belanja Pegawai.

2. Praktis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi bahan masukan dan pertimbangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan dalam meningkatkan, mengevaluasi, dan memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya, serta menyediakan sarana dan prasarana public yang layak untuk masyarakat.