

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintah Indonesia memberikan wewenang penuh terhadap pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerahnya. Otonomi daerah mulai diberlakukan pasca orde baru dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian disempurnakan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004.<sup>2</sup> Pelaksanaan otonomi daerah merupakan kebijakan yang digunakan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat secara merata. Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah dalam rangka memberikan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat yang tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup>

Salah satu kebijakan pemerintah dalam otonomi daerah adalah pengelolaan keuangan melalui desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme distribusi dana dari pemerintah pusat (APBN) kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, memperoleh sumber pendanaan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan.

---

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2018), hal. 4

<sup>3</sup>Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral Dan Batu Bara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hal. 13

Tujuan diselenggarakannya desentralisasi fiskal yaitu agar tidak terjadi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>4</sup>

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud dari pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah. APBD menjadi bagian penting dalam pembangunan ekonomi, karena APBD menjadi pendukung pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan daerah. Selain itu, APBD menjadi alat untuk menjaga dan memelihara keseimbangan perekonomian suatu daerah. Dengan seimbangya perekonomian mampu menciptakan lapangan kerja sehingga mengurangi pengangguran yang nantinya dapat meningkatkan stabilitas perekonomian.<sup>5</sup>

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi tulang punggung pendanaan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Dalam hal ini, APBD digunakan untuk mengatur penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah selama satu tahun anggaran. Pada tahun 2020, Indonesia dilanda pandemi covid-19 tak terkecuali Kabupaten Tulungagung. Pandemi Covid-19 menyebabkan pengalihan penggunaan dana, yang mana sebagian besar dana daerah penggunaannya difokuskan

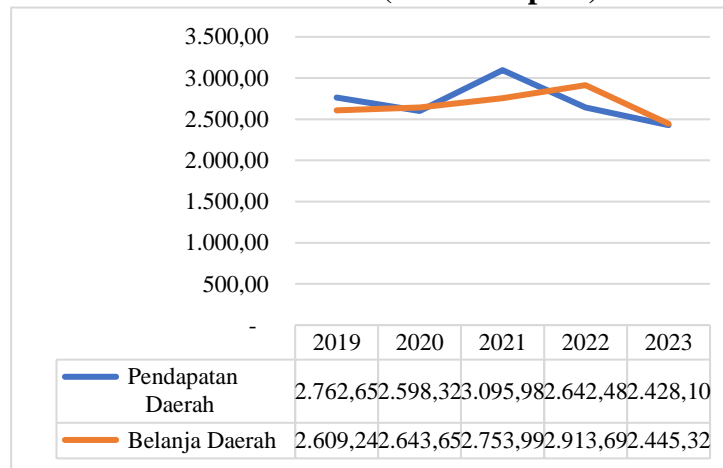
---

<sup>4</sup>Hendra Karianga, *Politik Hukum Dan Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013), hal. 2–3

<sup>5</sup>Yahya Ahmad Zein, Mawardi Khairi, and Rinda Philona, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Aceh: Syiah Kuala University Press, 2021), hal. 43

pada penanganan pandemi covid-19. Berikut merupakan grafik realisasi pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Tulungagung Tahun 2019-2023.

**Gambar 1.1**  
**Grafik Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Kab. Tulungagung tahun 2019-2023 (Miliar Rupiah)**



Sumber: Kementerian Keuangan, 2023

Pada gambar 1.1 dapat diketahui di tahun 2022 belanja lebih besar daripada pendapatan, hal tersebut mengindikasikan terjadi defisit keuangan. Menurunnya pencapaian keuangan Kabupaten Tulungagung di tahun 2022 tidak terlepas dari penurunan aktivitas ekonomi. Salah satunya pada beberapa unsur Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu realisasi pajak daerah dan retribusi daerah yang mengalami penurunan. Hal tersebut dikarenakan tertundanya proyek pemerintah akibat memfokuskan untuk dana penanganan Covid-19. Selain itu, terdapat pembatasan kegiatan masyarakat yang menyebabkan berkurangnya kegiatan jual beli, penutupan tempat hiburan, penutupan tempat olahraga serta rekreasi, dan berkurangnya

pengunjung hotel serta restoran.<sup>6</sup> Hal tersebut menyebabkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah mengalami penurunan sehingga tidak mencukupi untuk membiayai belanja daerah.

Seiring berjalannya waktu, kegiatan perekonomian masyarakat mulai mengalami pemulihan. Kebijakan pemerintah sangat berpengaruh dalam menangani suatu permasalahan. Salah satu kebijakan di era otonomi yaitu desentralisasi fiskal, pemerintah Kabupaten Tulungagung dapat melaksanakan fungsinya dan mendapatkan kebebasan dalam pengambilan keputusan di sektor publik. Menurut Licha Mariana Fatmawati dan Untung Lasiyono dalam penelitiannya yang menyatakan bahwa akuntabilitas keuangan pemerintah daerah Kabupaten Tulungagung efisien dalam pengelolaan keuangan. Dalam hal ini, tidak terjadi penggunaan dana yang berlebihan yang dikeluarkan pemerintah untuk menjalankan program kerja sehingga menciptakan output yang optimal.<sup>7</sup>

Dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah diperlukan perencanaan. Pemerintah daerah Kabupaten Tulungagung menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang merupakan dokumen pembangunan daerah sebagai pedoman dalam melaksanakan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Dalam penyusunan RPJMD perlu mempertimbangkan struktur Rencana Tata

---

<sup>6</sup>BPKAD Tulungagung, dalam <https://bpkad.tulungagung.go.id>, diakses 3 November 2023

<sup>7</sup>Licha Mariana Fatmawati dan Untung Lasiyono, “Faktor *Value for Money* terhadap Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung”, *Jurnal Ilmiah Akuntansi*, Vol. 1, No. 1. (2019), <https://jurnalmahasiswa.unipasby.ac.id>, diakses 24 Oktober 2023

Ruang Wilayah (RTRW) yang bertujuan untuk melihat kerangka pemanfaatan ruang daerah dalam 5 (lima) tahun mendatang.<sup>8</sup> Selain itu, RPJMD memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan pembangunan daerah, keuangan daerah dan program pemerintah daerah.

RPJMD Kabupaten Tulungagung tahun 2018-2023 dijabarkan ke dalam rencana pembangunan daerah, yakni Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan dokumen rencana pembangunan untuk periode 1 (satu) tahun. RKPD tahun 2022, pemerintah Kabupaten Tulungagung menetapkan prioritas utama dalam pembangunan daerah, yaitu penguatan ekonomi kerakyatan, pengentasan kemiskinan, pembangunan sumber daya manusia, pembangunan infrastruktur yang berkualitas dan mewujudkan pemerintahan yang akuntabel dan transparan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.<sup>9</sup>

Dokumen RPJMD digunakan sebagai acuan dalam melaksanakan pembangunan ekonomi. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah dapat menjadi jembatan penggerak pembangunan ekonomi di tingkat lokal. Pemerintah daerah mendapat kebebasan dalam merencanakan dan mengimplementasikan program pembangunan ekonomi dengan menggali potensi daerahnya. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kompetisi sehat antar daerah yang dapat menciptakan inovasi melalui pemberdayaan

---

<sup>8</sup>Dailibas, Raden Nasution, and Dadang Suwanda, *Panduan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)* (Yogyakarta: CV. Absolute Media, 2010), hal. 43

<sup>9</sup>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dalam <https://new.bapeda.tulungagung.go.id>, diakses 3 Oktober 2023

masyarakat yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>10</sup> Namun, dalam mewujudkan program pembangunan ekonomi diperlukan adanya dana pemerintah daerah dalam mendukung terlaksananya pembangunan ekonomi daerah.

Penggunaan dana dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten Tulungagung diprioritaskan pada pemulihan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam mencapai keberhasilan pembangunan ekonomi perlu adanya pengelolaan keuangan yang baik serta adanya kerjasama yang saling mendukung antara pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Tidak dapat dipungkiri dalam pelaksanaan pembangunan terdapat permasalahan yang terjadi, seperti pandemi covid-19 dan keadaan darurat seperti tanah gerak di wilayah pengunungan bagian selatan Kabupaten Tulungagung, yang menyebabkan pengalihan penggunaan dana. Sehingga diperlukan pengelolaan keuangan yang baik agar dana yang digunakan efektif dalam pembangunan ekonomi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Johanes Paulus Koromath, dalam penelitiannya yang menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Manokwari selama tahun 2015-2019 cenderung stabil dengan tingkat efektivitas cukup efektif dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara efisien, efektif,

---

<sup>10</sup>Tri Setiady and I Ketut Astawa, "Kedudukan Otonomi Daerah Sebagai Pondasi Dalam Pembangunan Ekonomi," *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi Negara*, vol. 1, no. 3 (2023): 59–72, <https://journal-stiayppimakassar.ac.id/index.php/Eksekusi/article/view/452/460>, diakses 3 November 2023

transparan dan bertanggungjawab serta berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib melakukan optimalisasi anggaran secara efektif dan efisien dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>11</sup> Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan Jefri Harianto Nababan dan Rina Shahrullah yang menyatakan bahwa pengelolaan keuangan sendiri oleh pemerintah daerah lebih mudah untuk mengembangkan ekonomi masyarakat yang berdampak pada peningkatan pendapatan yang mensejahterakan masyarakat.<sup>12</sup>

Namun, hal tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan Rosdya Priyanti, Syafruddin, dan Binar Dwiyanto Pamungkas yang menyatakan bahwa tidak selalu pengelolaan keuangan daerah efektif dalam mencapai target pembangunan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, penggunaan dana di Kabupaten Sumbawa khususnya di Desa Sateluk tahun 2016-2021 berada pada kategori kurang efektif dalam pembangunan ekonomi. Hal tersebut dikarenakan pemerintah hanya memfokuskan penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan infrastruktur. Artinya, pemerintah belum optimal dalam mengelola dana untuk meningkatkan pembangunan ekonomi sehingga program

---

<sup>11</sup>Johanes Paulus Koromath, "Analisis Efisiensi Dan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Manokwari," *Lensa Ekonomi* 11, no. 01 (2020): 13, <https://doi.org/10.30862/lensa.v11i01.75>.

<sup>12</sup>Jefri Harianto Nababan dan Rina S. Shahrullah, "Peranan Otonomi Daerah terhadap Pembangunan Ekonomi Melalui Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Transformasi Hukum dan Kebijakan*, Vol. 6, No. 2. (2021), <https://journal.uib.ac.id/index.php/jlpt/article/view/6322>, diakses 25 Oktober 2023

pembangunan yang telah dilaksanakan belum mencapai target yang ditetapkan.<sup>13</sup>

Melihat fakta-fakta yang demikian, menjadi urgensi yang perlu dikaji kembali mengenai pengelolaan dan efektivitas penggunaan dana pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi, khususnya di Kabupaten Tulungagung. Kabupaten Tulungagung dipilih karena terdapat permasalahan sehingga terdapat pengalihan penggunaan dana, oleh karena itu dengan pengelolaan keuangan yang baik maka dana yang digunakan akan efektif. Sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “Efektivitas Penggunaan Dana Pemerintah Daerah dalam Rangka Pembangunan Ekonomi di Kabupaten Tulungagung”.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengelolaan dana pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana efektivitas penggunaan dana pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten Tulungagung?

---

<sup>13</sup>Rosdya Priyanti, Syafruddin, dan Binar Dwiyanto Pamungkas, “Analisis Efektivitas dan Efisiensi Penggunaan Dana Desa dalam Pembangunan Ekonomi Pedesaan”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 11, No. 2. (2023), <http://e-journalppmunsa.ac.id/index.php/jeb>, diakses 25 Oktober 2023



### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pengelolaan dana pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mengetahui efektivitas penggunaan dana pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten Tulungagung.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan, baik berguna secara teoritis maupun secara praktis, diantaranya:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai dengan pengelolaan dan penggunaan dana pemerintah daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

#### **2. Kegunaan Praktis**

##### **a. Bagi akademisi**

Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan tambahan wawasan dalam bidang ekonomi khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan dan pembangunan ekonomi.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi pemerintah kedepan dalam mengelola keuangan daerah yang kaitannya dengan pembangunan ekonomi.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para peneliti selanjutnya dengan pembahasan yang serupa dan dapat meningkatkan kualitas penelitian yang akan datang, yang nantinya akan lebih bermanfaat bagi pihak yang membutuhkan.

## **E. Penegasan Istilah**

1. Efektivitas

Efektivitas merupakan kemampuan yang mendatangkan hasil, manfaat, keaktifan dan kesesuaian antara kegiatan dan tujuan yang ingin dicapai. Efektivitas juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan dari seseorang atau lembaga dalam mencapai target yang telah ditetapkan.<sup>14</sup>

2. Dana pemerintah daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, menjelaskan bahwa keuangan daerah merupakan segala sesuatu baik berupa barang atau uang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban daerah. Dengan demikian, keuangan daerah dapat dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan

---

<sup>14</sup>Rica Saridewi Wahyudiana, *Sumber Daya Manusia dalam Proses Transfer Teknologi*, (Aceh: Syiah Kuala University Press, 2022), hal. 14

pemerintahan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah melalui pembangunan ekonomi dengan pengelolaan sumber daya keuangan daerah.<sup>15</sup>

### 3. Pembangunan ekonomi

Pembangunan ekonomi merupakan sebuah perwujudan dalam upaya pencapaian kesejahteraan hidup masyarakat. Pembangunan mencakup berbagai dimensi kehidupan yang meliputi perubahan struktur sosial, perubahan dalam sikap hidup masyarakat dan perubahan dalam kelembagaan. Dalam mencapai sasaran yang diinginkan dalam pembangunan, maka pembangunan ekonomi diarahkan untuk meningkatkan ketersediaan dan distribusi kebutuhan pokok bagi masyarakat, meningkatkan kemampuan masyarakat baik dalam kegiatan ekonomi maupun kegiatan sosial yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>16</sup>

## **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

### 1. BAB I : Pendahuluan

Bab I ini berisi uraian mengenai (a) latar belakang, (b) rumusan masalah, (c) tujuan penelitian, (d) manfaat penelitian, (e) batasan masalah, (f) penegasan istilah, (g) sistematika penulisan skripsi.

### 2. BAB II : Kajian Pustaka

---

<sup>15</sup>Moh. Khusaini, *Keuangan Daerah* (Malang: UB Press, 2018), hal. 2

<sup>16</sup>Chistea Frisdiantara dan Imam Mukhlis, *Ekonomi Pembangunan: Sebuah Kajian Teoritis dan Empiris*, (Malang: Deepublish, 2016), hal. 2

Bab II ini berisi uraian mengenai landasan teoritis yang akan di bahas terkait (a) landasan teoritis yang membahas efektivitas, dana pemerintah daerah, dan pembangunan ekonomi, (b) penelitian terdahulu, (c) kerangka konseptual.

### 3. BAB III : Metode Penelitian

Bab III ini berisi uraian mengenai (a) pendekatan dan jenis penelitian, (b) lokasi penelitian, (c) kehadiran peneliti, (d) sumber data, (e) teknik pengumpulan data, (f) teknik analisis data, (g) pengecekan keabsahan temuan, (h) tahap-tahap penelitian.

### 4. BAB IV : Hasil Penelitian

Bab IV ini berisi uraian mengenai (a) gambaran umum tempat yang menjadi objek penelitian, (b) deskripsi paparan data responden, (c) analisis data.

### 5. BAB V : Pembahasan

Bab V ini berisi uraian mengenai analisis data terkait (a) pengelolaan dana pemerintah daerah Kabupaten Tulungagung, (b) evaluasi efektivitas penggunaan dana pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan ekonomi di Kabupaten Tulungagung.

### 6. BAB VI : Penutup

Bagian ini membahas (a) kesimpulan dan (b) saran dari hasil penelitian.