

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

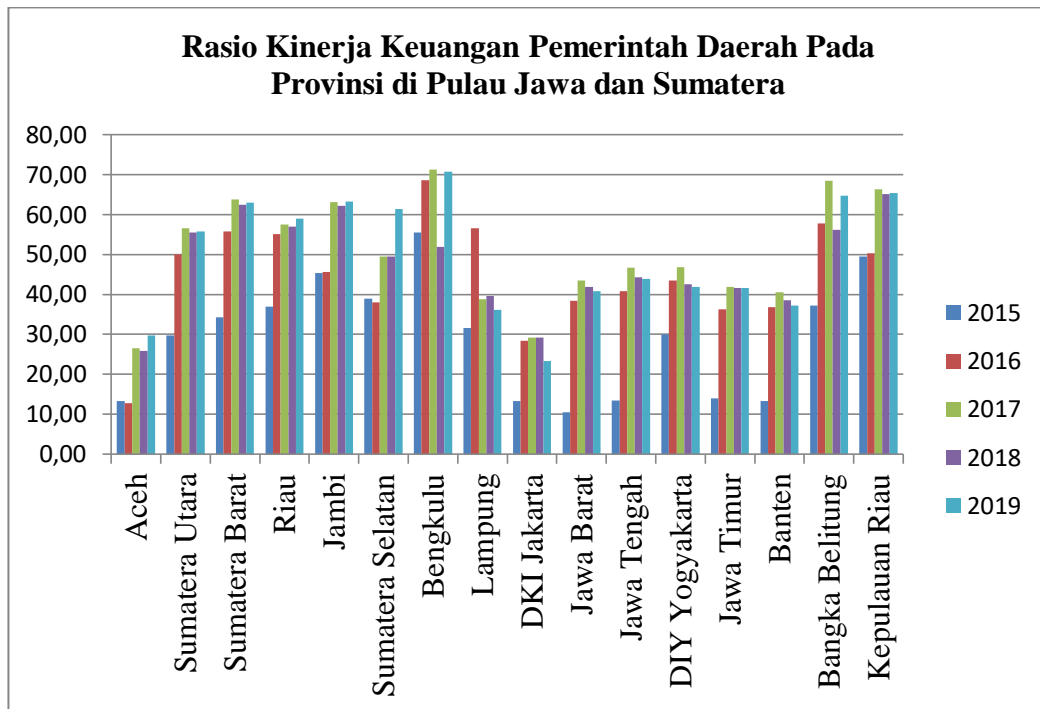
Negara adalah wilayah yang ditempati masyarakat dan memiliki suatu organisasi yang berfungsi untuk mengurus kepentingan-kepentingan negara. Organisasi tersebut merupakan suatu lembaga pemerintahan yang bersifat nirlaba. Lembaga pemerintah pada setiap negara memiliki peran penting meningkatkan pelayanan yang bertujuan memfasilitasi kepentingan masyarakat yang secara tidak langsung memiliki dampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dapat dicapai dengan mengelola keuangan pemerintah dengan baik. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat berhubungan sangat erat dengan penerapan kebijakan otonomi pada suatu daerah.

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi landasan utama dalam pelaksanaan Otonomi daerah. Alasan diterapkannya kebijakan otonomi adalah karena pemerintah pusat tidak mampu sendiri mengawasi pembangunan daerah secara keseluruhan (Rosemarry, Justine, & Barry, 2016). Hal ini sejalan dengan pendapat Halaskova et al (2016) yang menyatakan bahwa potensi-potensi yang dimiliki setiap daerah memiliki hubungan yang berkualitas dan ruang lingkup pelayanan kepada masyarakat. Dimana, pada saat ini Penerapan Otonomi Daerah menjadi perwujudan pergeseran sistem pemerintahan yang berawal pada sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi. Penerapan desentralisasi menekankan adanya pelimpahan wewenang pengelolaan sumber daya keuangan daerah, dengan berasumsi pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan, potensi, dan aspirasi masyarakat daripada pemerintah pusat. Namun Kenyataan yang terjadi adalah masih tingginya tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, masyarakat berhak melakukan pengukuran terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Karena hal ini dilakukan untuk mendukung terwujudnya akuntabilitas publik sebagai pertanggung jawaban pemerintah atas keberhasilan maupun kegagalan mereka dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Kusuma, 2017). Keuangan daerah dalam APBD itu sendiri merupakan sumber daya daerah dan media yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah dan mempertanggung jawabkannya untuk mendorong kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Halim (2012: 232), mendefinisikan bahwa “Kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Pengukuran kinerja bertujuan untuk mengomunikasikan strategi dengan baik, indikator ketercapaian kinerja keuangan dan *non*-keuangan, menginformasikan manajer dalam pengambilan keputusan untuk mengukur tingkat kepuasan individual dan kelompok secara rasional (Mardiasmo, 2017). Kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi suatu hal yang penting bagi pemerintah daerah dan pihak eksternal. Data pengukuran kinerja keuangan yang bersumber dari informasi finansial yang diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat, karena itu dapat menjadi peningkatan program selanjutnya demi menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan lebih berkualitas.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) Kinerja keuangan pemerintah daerah pada Provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera menunjukkan hasil yang kurang stabil dalam periode 2015 – 2019. Hal ini dapat dilihat pada gambar 1.1 yang menunjukkan kinerja keuangan pemerintah daerah pada Provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera yang dikur dengan menggunakan indikator ketergantungan keuangan daerah. Bahwa masih ada daerah yang memiliki tingkat ketergantungan tinggi terhadap Pemerintah Pusat.



**Gambar 1.1**

**Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Pada Provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera Tahun 2015-2019**

Tingkat ketergantungan keuangan daerah pada Provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera selama 5 tahun mencapai 71,24% yang dimiliki oleh Provinsi Bengkulu pada tahun 2017, hal ini berarti menunjukkan bahwa Provinsi Bengkulu sudah sangat baik kinerjanya sehingga tidak terlalu bergantung terhadap pemerintah pusat. Sedangkan tingkat ketergantungan keuangan daerah terendah terdapat di Provinsi Jawa Barat yaitu sebesar 10,44% pada tahun 2015. Dalam hal ini berarti kinerja keuangan pemerintah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2015 masih kurang. Diukur dari rasio ketergantungan menyatakan bahwa Provinsi Jawa Barat pada tahun 2015 masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Berdasarkan gambar diatas dapat diketahui bahwa rata-rata kinerja keuangan pemerintah daerah pada Provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera pada tahun 2015 – 2019 sudah menunjukkan hasil kinerja keuangan yang cukup optimal.

Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dari sumber pendapatan daerah. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer (Dana Perimbangan). Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah pasal 1 angka 18 bahwa, pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tiap-tiap daerah harus mengupayakan agar dapat dipungut seintensif mungkin. Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dana perimbangan juga salah satu sumber penerimaan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan ini diberikan kepada daerah karena setiap daerah memiliki kemampuan dan potensi daerah yang berbeda dalam menghasilkan pendapatan yang berasal dari daerahnya sendiri. Apabila pengeluaran daerah untuk membiayai jalannya pembangunan, pemerintahan serta pelayanan masyarakat lebih besar dari pada pendapatan yang telah dihasilkan daerah itu sendiri, maka pemerintah daerah bisa menggunakan dana dari pemerintah pusat yaitu dana perimbangan untuk menutupi kekurangan daerah tersebut. Sebab oleh karena itu dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat berpengaruh terhadap tingkat kemandirian suatu daerah tersebut. Dana perimbangan yang dapat mempengaruhi tingkat kemandirian yaitu DAU dan DAK. Karena pada dasarnya kedua dana ini merupakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam rangka menjalankan desentralisasi fiskal terhadap daerah-daerah yang dinaunginya.

Pendapatan yang dihasilkan oleh suatu daerah digunakan sebagai sumber pendanaan belanja daerah, salah satunya untuk memenuhi kebutuhan belanja modal. Belanja Modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi

satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaan. Belanja modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perlengkapan, dan sebagainya. Belanja modal yang besar biasanya dilakukan dengan menggunakan pinjaman. Pada dasarnya, pemerintah sendiri tidak mempunyai uang untuk dimiliki, sebab seluruhnya merupakan milik publik. Dalam sebuah masyarakat demokratis, rakyat memberi mandat kepada pemerintah melalui proses pemilihan umum.

Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Mulyani dan Wibowo, 2017). Maka dari itu semakin besar total belanja modal pemerintah daerah terhadap total belanja daerah, akan sebaik juga pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah itu sendiri. Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu yang dapat dilihat dari pembangunan sarana prasarana dan infrastruktur yang telah dijalankan. Karena hal ini merujuk pada seberapa besar pemerintah daerah menggunakan dana tersebut untuk belanja modal sebagai salah satu langkah meningkatkan produktivitas jangka panjang.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Ni Putu Gina Sukma Antari (2018) yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dari hasil penelitian yang dibahas oleh Ni Putu Gina Sukma Antari bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, serta Belanja Modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. dan Jauhar (2016) yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kab/Kota Sumatera Barat dari hasil penelitian yang dibahas oleh Jauhar bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, Dana Alokasi Umum berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja

keuangan pemerinthan daerah, Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dan Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Pada Penelitian ini Pemerintah Provinsi dipilih sebagai objek khususnya di Pulau Jawa dan Sumatera. Karena Provinsi merupakan Daerah yang tingkatnya berada tepat di bawah naungan pemerintah Pusat, sehingga APBD yang dimiliki Pemerintah Provinsi didalamnya mencakup dana transfer yang dialokasikan kepada Pemerintah Kabupaten/ Kota. Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, selama ini pemerintah pusat selalu menanggung defisit APBN akibat dari pendapatan dan belanja negara yang tidak seimbang. Defisit yang dialami oleh Negara harus bisa ditutupi dengan cara pemerintah harus berhutang agar bisa menyalurkan belanja negara, yang termasuk dana transfer didalamnya. Namun tidak semua pemerintah daerah dapat menggunakan anggarannya secara optimal. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul **"Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Pada Provinsi Di Pulau Jawa dan Sumatera "**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah Belanja Modal berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

### **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas. Penelitian ini menggunakan variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Modal dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang diperoleh dari Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi tahun 2015-2019. Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Provinsi khususnya di Pulau Jawa dan Sumatera.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan bukti empiris atas hal-hal dibawah ini:

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara parsial.
2. Mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara parsial.
3. Mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara parsial.
4. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara simultan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini terbagi menjadi beberapa kelompok yang terdiri dari sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Provinsi, dengan mengetahui pengaruh apa yang ditimbulkan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah. Maka dari itu dapat diberikan tindakan-tindakan konkrit berupa kebijakan atau aturan-aturan yang berhubungan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Bagi peneliti, dapat menambah wawasan mengenai Kinerja Keuangan Pemerintah termasuk dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

3. Bagi lembaga, dapat dijadikan sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi Mahasiswa Akuntansi Sektor Publik yang berminat menjadikan penelitian ini sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya.