

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Permasalahan**

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 di Indonesia telah membawa dampak perubahan besar pada seluruh aspek kehidupan Bangsa Indonesia. Salah satu agenda reformasi adalah pengelolaan keuangan daerah dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Otonomi Daerah ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Namun kewenangan otonomi menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya adalah kemampuan daerah dalam bidang keuangan daerah.

Mengingat adanya tuntutan dari masyarakat atas laporan pertanggungjawaban yang transparan, laporan keuangan pada lembaga pemerintahan daerah dianggap masih memiliki banyak keterbatasan penyajian. Keraguan masyarakat ini dapat diatasi dengan adanya pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Pasal 4 PP No. 105 tahun 2000

tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor utama antara lain, penerimaan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah, sumber daya manusia dan kondisi makro ekonomi suatu daerah. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut (Nugroho, 2012).

Pengukuran kinerja keuangan yang bersumber dari informasi finansial yang diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat, dapat menjadi peningkatan program selanjutnya demi menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas. Pengukuran kinerja keuangan daerah bertujuan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, pengalokasian sumber daya, dan pembuatan keputusan yang tepat untuk memfasilitasi terwujudnya akuntansi publik. Analisa kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan serta dilaksanakan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi dan efektivitas pemerintah daerah.

Dengan adanya pengukuran, analisis, dan evaluasi terhadap data yang berkaitan dengan kinerja, pemerintah dapat segera menentukan berbagai cara untuk mempertahankan atau meningkatkan efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan dan sekaligus memberikan suatu informasi obyektif kepada publik mengenai pencapaian hasil yang diperoleh. Penelitian terdahulu yang meneliti tentang

hubungan faktor – faktor yang berpengaruh terhadap kinerja laporan keuangan pemerintah menunjukkan adanya beberapa faktor yang berpengaruh. Faktor faktor tersebut antara lain adalah pendapatan asli daerah, belanja daerah, dan pertumbuhan ekonomi.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah } i}{\text{Bantuan Pusat/Provinsi} + \text{Pinjaman } i} \times 100 \%$$

**Tabel 1.1**  
**Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan**

Nama Kabupaten/Kota	Kinerja Keuangan dengan Rasio Kemandirian Daerah (%)				
	2014	2015	2016	2017	2018
Banyuasin	6.9	5.9	5.6	6.6	7.2
Empat Lawang	4.3	3.8	2.8	8.2	3.5
Lahat	9.8	13	12	10.2	6.4
Muara Enim	8.4	10.4	8.7	12.1	12.3
Musi Banyuasin	5.8	9.8	6.8	8.93	8.4
Musi Rawas	10.5	7.4	7.07	10.8	6.6
Musi Rawas Utara	3.9	5.1	4.1	7.9	3.4
Ogan Ilir	4.5	3.9	11.04	8.8	4.8
Ogan Komering Ilir	11.2	8.6	6.8	13.6	14.8
OKU	8.6	11	8.2	14	12.5
OKU Selatan	3.9	4.6	3.7	9.8	3.6
OKU Timur	5.4	5.5	5.4	6.4	5.7
PALI	2.7	3.9	3.6	6.11	7
Lubuk Linggau	5.7	8.8	9.3	14.6	13.3
Pagaralam	5.14	7.7	6.6	8.7	10.5
Palembang	33.6	34.6	36.6	47.3	40.1
Prabumulih	7.9	9.7	10.1	15.3	10.7

*Sumber : Data diolah Penulis*

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor yang mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Menurut UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah mengatur dan menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah sebagai pendapatan asli daerah (PAD). Pencapaian realisasi atas anggaran belanja daerah dipengaruhi oleh realisasi penerimaan daerah, terutama

yang berasal dari pendapatan daerah. Kesesuaian waktu (*timing*) dan efektifitas mekanisme penerimaan dan pengeluaran akan berpengaruh terhadap tingkat realisasi belanja, khususnya untuk pendapatan yang dapat dibelanjakan pada tahun anggaran yang sama (*matching*). Oleh karena PAD merupakan sumber penerimaan yang dapat dikontrol oleh pemerintah daerah, maka realisasi belanja akan dipengaruhi oleh realisasi PAD (Abdullah, 2013).

Penelitian Junarwati, Hasan Basri dan Sukriy Abdullah (2013) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dan dari komponen-komponen PAD tersebut, yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil investasi daerah, dan lain-lain PAD yang sah. Muhammad Yasin (2018) dalam penelitiannya terhadap kinerja keuangan juga menggunakan variabel pendapatan asli daerah sebagai variabel independen terhadap penelitiannya. Pendapatan Asli Daerah merupakan pilar kemandirian daerah, dengan Pendapatan Asli Daerah yang besar akan berguna bagi daerah untuk mendanai kegiatan dan pembangunan daerahnya (belanja). Pendapatan Asli Daerah yang tinggi dapat mengindikasikan bahwa pemerintah daerah telah melakukan upaya yang optimal dalam menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, sehingga memiliki tingkat kemakmuran yang lebih tinggi dibandingkan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah yang masih rendah. Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin besar mandiri pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat.

PAD digunakan pemerintah daerah untuk mendanai belanja daerah, pemanfaatan dan pengelolaan PAD untuk mewujudkan desentralisasi. Belanja daerah digunakan sebagai peningkatan dan perlindungan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas sosial, pelayanan dasar, fasilitas umum yang layak dan mengembangkan sistem jaminan sosial. Dalam pengelolannya belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah diharapkan dapat dilakukan dengan efektif dan efisien agar pelayanan terhadap masyarakat dan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik dan meningkat.

Nama Kabupaten/Kota	Pendapatan Asli Daerah (Rp)				
	2014	2015	2016	2017	2018
Kabupaten Banyuasin	106,917,589,923.06	96,219,655,177.21	104,218,245,467.43	125,984,368,887.92	140,602,072,489.75
Kabupaten Empat Lawang	32,656,389,092.31	27,118,381,319.10	22,347,811,179.36	68,806,714,653.58	32,217,492,488.71
Kabupaten Lahat	125,319,372,145.89	189,584,741,246.38	184,972,794,850.68	164,495,177,551.81	112,571,296,475.37
Kabupaten Muara Enim	138,705,896,244.15	178,245,088,810.87	150,912,522,963.17	226,929,233,264.54	232,468,708,584.45
Kabupaten Musi Banyuasin	172,924,886,329.95	181,795,444,466.14	169,012,416,526.06	209,410,035,753.13	210,238,037,283.96
Kabupaten Musi Rawas	120,152,665,892.99	97,998,166,924.51	96,743,870,854.93	151,594,082,635.49	106,289,385,325.54
Kabupaten Musi Rawas Utara	21,349,935,082.44	29,172,475,399.55	32,174,860,897.11	57,580,992,080.77	30,141,830,709.51
Kabupaten Ogan Ilir	49,061,109,820.33	42,843,410,495.67	109,762,617,127.69	95,711,837,735.90	55,362,963,113.45
Kabupaten Ogan Komering Ilir	145,590,658,057.19	110,225,039,890.10	108,992,378,484.93	222,961,997,724.44	235,946,143,259.17
Kabupaten Ogan Komering Ulu	79,344,461,049.83	98,756,154,905.04	87,578,643,415.78	172,013,164,446.13	156,622,053,791.34
Kabupaten Ogan Komering Ulu	33,663,401,202.97	38,197,172,489.75	35,696,934,794.31	89,506,598,777.46	42,993,134,751.66
Kabupaten Ogan Komering Ulu	62,418,322,201.39	64,280,630,982.83	69,357,438,646.73	77,706,784,295.93	85,235,157,420.53
Kabupaten PALI	8,903,213,895.13	22,025,377,405.07	26,350,314,142.41	56,934,787,815.97	74,392,980,925.08
Kota Lubuk Linggau	50,181,249,514.31	66,725,204,495.81	75,797,426,519.36	115,521,939,795.78	105,606,815,786.70
Kota Pagaram	40,661,820,108.80	53,418,726,124.61	51,113,017,419.90	65,538,892,445.17	73,600,344,354.05
Kota Palembang	734,218,688,570.79	736,926,505,928.58	781,413,947,765.14	1,091,704,605,854.90	953,302,082,627.74
Kota Prabumulih	64,169,588,731.40	72,236,033,964.81	86,253,193,266.64	119,192,660,726.34	90,910,521,066.19

*Sumber : Data diolah Penulis*

### **Gambar 1.1** **Pendapatan Asli Darah Kabupaten/Kota Sumatera Selatan**

Pembangunan infrastruktur dengan menggunakan belanja daerah diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah, dikarenakan pembangunan infrastruktur tersebut berhubungan dengan dengan pelayanan dan kesejahteraan yang dirasakan masyarakat dalam kegiatan sehari hari. Belanja Daerah yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja pemerintah daerah dapat terpenuhi.

Penelitian terdahulu Retnowati (2016), yang menggunakan belanja daerah terhadap kinerja keuangan membuktikan bahwa belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan dan menunjukkan pemerintah daerah telah melakukan belanja daerah yang efektif dan efisien dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah. Apabila pengelolaan belanja daerah dilakukan dengan baik dan sesuai, maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Nama Kabupaten/Kota	Belanja Daerah (Rp)				
	2014	2015	2016	2017	2018
Kabupaten Banyuasin	1.915.162.843.283.56	1.682.192.968.636.50	1.841.970.607.802.97	1.965.745.376.670.91	1.992.040.769.575.55
Kabupaten Empat Lawang	818.382.454.584.81	757.424.055.656.02	778.394.496.591.23	891.225.883.552.21	968.083.615.710.41
Kabupaten Lahat	1.388.479.926.903.96	1.702.178.955.243.44	1.798.753.634.741.13	1.760.995.603.486.94	1.834.483.998.040.73
Kabupaten Muara Enim	1.783.781.707.407.73	2.112.376.745.513.33	2.114.999.332.195.01	2.250.529.364.789.98	2.434.360.114.052.89
Kabupaten Musi Banyuasin	3.517.904.364.388.05	2.096.431.426.307.00	2.625.127.073.243.89	2.619.480.025.846.46	2.958.060.291.945.96
Kabupaten Musi Rawas	1.219.190.469.093.70	1.405.099.541.374.35	1.531.668.541.789.23	1.443.832.402.491.45	1.648.414.553.340.34
Kabupaten Musi Rawas Utara	561.466.703.502.00	670.724.435.161.47	788.068.375.183.00	762.371.904.142.54	867.583.014.235.70
Kabupaten Ogan Ilir	990.876.680.840.69	964.153.853.642.06	1.102.973.684.231.32	1.355.054.713.196.81	1.374.234.887.678.86
Kabupaten Ogan Komering Ilir	1.491.571.294.601.00	1.745.362.121.169.90	1.979.334.457.210.91	2.108.841.619.655.00	1.918.481.263.913.00
Kabupaten Ogan Komering Ulu	1.031.868.548.192.23	1.145.301.325.330.04	1.160.526.144.238.00	1.381.985.274.860.46	1.419.173.692.317.98
Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan	875.717.128.642.73	1.020.060.213.874.07	1.190.079.829.794.30	1.213.827.297.222.40	1.228.203.115.853.97
Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur	1.161.250.218.885.29	1.327.372.689.565.00	1.517.697.965.668.09	1.582.562.959.485.12	1.614.913.933.936.27
Kabupaten PALI	443.217.067.754.48	622.474.176.584.82	805.158.530.406.50	957.737.987.839.30	1.359.663.867.999.60
Kota Lubuk Linggau	896.993.166.231.88	821.639.554.055.31	809.943.066.643.08	871.199.390.209.71	859.504.888.223.19
Kota Pagaralam	808.211.981.700.00	796.245.353.437.16	798.330.318.336.95	743.610.049.831.63	655.603.214.053.75
Kota Palembang	2.812.465.373.360.45	2.869.754.319.887.60	2.915.966.125.847.23	3.141.848.658.597.72	3.488.244.426.631.36
Kota Prabumulih	1.019.874.721.286.00	930.835.291.525.46	891.296.683.203.30	865.157.189.216.31	850.890.467.677.93

*Sumber : Data diolah Penulis*

### **Gambar 1.2** **Belanja Daerah Kabupaten/Kota Sumatera Selatan**

Pertumbuhan ekonomi hingga kini masih digunakan sebagai indikator kemajuan perekonomian secara agregat. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan peningkatan dalam produksi barang maupun jasa dalam suatu perekonomian, sehingga pertumbuhan ekonomi ini merupakan salah satu indikator penting di dalam melakukan suatu analisis pembangunan ekonomi.

Dalam usaha mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dibutuhkan modal untuk digunakan pada kegiatan yang menyentuh langsung aspek kehidupan masyarakat, sebagai usaha pemerintah menggerakkan sektor perekonomian. Pergeseran pola belanja dalam pemerintah daerah khususnya belanja modal untuk pelayanan masyarakat menjadikan motivasi yang melandasi penelitian ini. Yang menjadi pemicu permasalahan tentang sejauh mana besarnya pendapatan daerah mempengaruhi pola belanja pemerintah daerah khususnya belanja modal untuk pelayanan publik.

**Tabel 1.2**  
**Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan**

Kabupaten/Kota	Pertumbuhan Ekonomi (%)				
	2014	2015	2016	2017	2018
Ogan Komering Ulu	3.67	3.05	3.96	4.06	5
Ogan Komering Ilir	5.07	4.81	4.47	5.11	5.01
Muara Enim	3.14	7.62	6.78	7.16	8.67
Lahat	3.84	2.14	2.34	4.44	4.07
Musi Rawas	7.37	5.13	5.25	5.03	5.79
Musi Banyuasin	4.67	2.29	2.17	3.02	3.23
Banyuasin	5.14	5.56	5.89	5.05	5.14
Ogan Komering Ulu Selatan	5.51	4.54	5.19	4.51	5.16
Ogan Komering Ulu Timur	5.2	6.05	6.17	3.37	4.43
Ogan Ilir	6.66	4.43	5.13	5.14	5.26
Empat Lawang	4.23	4.5	4.54	3.71	4.23
Pali	-0.01	4.44	5.19	5.97	6.43
Musi Rawas Utara	9.92	3.34	2.7	4.65	4.22
Palembang	5.25	5.45	5.74	6.21	6.69
Prabumulih	11.51	4.84	6.62	5.27	5.83
Pagar Alam	4.57	4.33	4.41	4.81	4.31
Lubuk Linggau	6.3	6	6.33	6.31	6.01

*Sumber : Data diolah BPS Sumatera Selatan (2020)*

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk pengukuran kinerja keuangan sektor publik dalam menilai pencapaian strateginya yaitu alat ukur finansial melalui laporan keuangan kepala daerah dalam menilai pencapaian strategi daerah. Penilaian kinerja ini diharapkan dapat menjadi tolok ukur pemerintah daerah untuk membenahi kinerja, karena masih terdapat kabupaten/kota yang masih rendah dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerahnya. Apabila pengelolaan daerah dilakukan dengan baik dan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan, maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah (Prasasti, 2014).

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menguji faktor – faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dengan mengambil sampel laporan keuangan pemerintah daerah provinsi Sumatera Selatan dengan menggunakan tiga variable independen : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Belanja Daerah, dan Perkembangan Ekonomi yang

mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Maka, judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah, dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
2. Apakah Belanja Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
3. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah, dan Pertumbuhan Ekonomi bersama – sama berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?

## **1.3 Batasan Masalah**

Agar penelitian ini tidak terlalu luas dan menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian pada 17 kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Data yang digunakan adalah data laporan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) tahun anggaran 2014-2018.



## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah dan Perkembangan Ekonomi berpengaruh secara Parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah dan Perkembangan Ekonomi berpengaruh secara Simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah, dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat untuk mengetahui kinerja pemerintah daerah sehingga bisa menjadi alat pengawasan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Guna membuat laporan ini lebih terarah, maka secara garis besar penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang isinya mencerminkan susunan atau materi yang akan dibahas, dimana tiap-tiap bab memiliki hubungan antara satu dengan yang lainnya Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini yaitu:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi dasar permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian yang terdiri dari latar belakang , perumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan secara singkat mengenai teori-teori yang akan digunakan dalam melakukan analisis dan pembahasan yang terdiri dari landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini memuat jenis penelitian, tempat dan waktu penelitian, definisi operasional variabel penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, metode penelitian, dan teknik analisis data

### **BAB IV PEMBAHASAN**

Pada bab ini berisi pembahasan serta analisa terhadap data-data yang diperoleh dari pengujian deskriptif statistic, uji asumsi klasik, dan uji hipotesis

### **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini berisi kesimpulan dan saran, yang telah peneliti uraikan pada bab-bab sebelumnya, selain itu penulis juga memberikan saransaran yang diharapkan akan bermanfaat dalam pemceahan masalah.