

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Memasuki era reformasi pada pertengahan tahun 1998, timbul tuntutan pelaksanaan otonomi yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah terutama pada tingkat kabupaten/kota. Reformasi di Indonesia ini turut mengubah sistem kehidupan Negara, seperti adanya tuntutan *Good Governance* dan adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah era reformasi di atur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peraturan perundangan tersebut menuntut peran legislatif yang semakin besar dengan kedudukan yang terpisah dengan eksekutif, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, bukan lagi kepada Presiden, serta adanya kepastian bahwa pelaksanaan pemerintahan dapat ikut diawasi oleh masyarakat melalui DPRD. Reformasi terus berlangsung dan perubahan kembali terjadi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 25 Tahun 1999.

Kewenangan otonomi yang luas mewajibkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan (Halim, 2007 : 229). Ditetapkan juga Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menjadi penyebab perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah. Terlepas dari siap atau tidaknya suatu daerah untuk melaksanakan kedua Undang-Undang tersebut, otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah karena melalui otonomi daerah maka kemandirian daerah dalam menjalankan pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien (Yuliandriansyah, 2009). Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi

daerah, maka diharapkan semua daerah yang ada di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya.

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi yang telah menerapkan peraturan otonomi daerah dengan berpedoman pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah membawa perubahan pada pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan pengelolaan APBD pada khususnya yang sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Dalam penelitian ini, yang dimaksudkan sebagai kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kinerja keuangan pemerintah daerah, yang meliputi realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama periode tahun 2012-2015.

Biaya pembangunan suatu daerah diperoleh dari dua sumber yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hingga saat ini kontribusi APBD terhadap total anggaran pembangunan yang ada di Provinsi Sumatera Selatan lebih rendah dibandingkan APBN. Diharapkan di masa mendatang APBD akan menjadi sumber yang dominan bagi pembangunan daerah di Provinsi Sumatera Selatan.

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 157 menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas : (1) hasil pajak daerah, (2) hasil retribusi daerah, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (4) lain-lain PAD yang sah. Kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah. Undang-Undang Nomor 33 Pasal 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No.71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Belanja Modal terdiri dari Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan

Bangunan, Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan, Belanja Modal Fisik Lainnya.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu implementasi dari paradigma hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang juga merupakan modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. 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 pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. Indikator penting keberhasilan kemampuan keuangan daerah tercermin dalam kemampuan suatu daerah dalam menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang di miliki daerah tersebut. Sejak desentralisasi fiskal yang mulai dilaksanakan pada tahun 2001, terlihat bahwa Dana Perimbangan merupakan komponen terbesar dalam alokasi transfer ke daerah sehingga memiliki peranan yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dalam UU No.33/ 2004 disebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Selain PAD dan dana perimbangan, belanja modal juga adalah indikator yang penting bagi kinerja keuangan suatu Pemerintah Daerah, karena dengan semakin tingginya belanja modal yang dilakukan suatu Pemerintah Daerah maka semakin baik juga kinerja keuangan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tersebut, dan apabila rendahnya belanja modal yang dilakukan suatu Pemerintah Daerah maka dapat menunjukkan kurang baiknya hasil dari kinerja keuangan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah tersebut.

Penurunan kegiatan ekonomi diberbagai daerah juga menyebabkan penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah secara otonom. Begitu juga sebaliknya peningkatan kegiatan ekonomi di berbagai daerah akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah tidak terhambat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan memiliki peranan yang besar sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah yang salah satu realisasinya adalah terhadap Belanja Modal pada daerah tersebut, dan pada akhirnya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi bagi daerah, sehingga PAD, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal menjadi indikator penting bagi kinerja keuangan suatu Pemerintah daerah. Dalam penelitian ini peneliti ingin melihat seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal yang menjadi indikator dari Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan. Dari komponen-komponen pendukung desentralisasi fiskal ini, penulis tertarik untuk meneliti pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Belanja Modal yang terdiri dari Belanja Modal Tanah, Belanja Modal

Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan Bangunan, Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan, dan Belanja Modal Fisik Lainnya baik secara individu maupun bersama-sama terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Penelitian sejenis sebelumnya telah dilakukan oleh Julitawati, Darwanis, dan Jalaluddin tahun 2012. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Namun dalam penelitian terdahulu tersebut tidak melakukan pengujian atas pengaruh Belanja modal terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah, sehingga peneliti menambahkan variabel Belanja Modal di dalam penelitian ini, karena Belanja Modal juga adalah salah satu indikator yang mempengaruhi kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dan peneliti juga ingin mengetahui seberapa besar pengaruh Belanja Modal terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera selatan.

Berdasarkan temuan bukti-bukti audit dalam ikhtisar hasil pemeriksaan semester II BPK-RI, masih terlihat bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah masih buruk dan dapat di nilai belum baik, apabila dilihat secara total keseluruhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di 34 Provinsi dalam APBD Provinsi se-Indonesia adalah sebesar Rp. 118,977 Triliyun atau 48,402%. Sedangkan kontribusi dana pusat/fiskal pusat yang didesentralisasikan ke dalam APBD tahun 2014 kepada 34 Provinsi adalah sebesar Rp. 126,834 Triliyun atau 51,60%, artinya kinerja keuangan daerah di Indonesia ini masih lemah. Pada beberapa tahun terakhir realisasi APBD Provinsi Sumatera Selatan tidak mencapai target yang telah ditetapkan. Capaiannya yakni sebesar Rp. 6.009 triliun (86,80 persen) dari target Rp. 6.923 triliun. Pengurangan target perimbangan dan penundaan transfer dana perimbangan mengakibatkan perlunya banyak perubahan. Penyesuaian yang dilakukan ini untuk dapat menutupi belanja yang telah direncanakan. Kondisi perekonomian nasional yang kita alami tentu juga berdampak pada perekonomian di Provinsi Sumatera Selatan. Kondisi ini harus diimbangi dengan optimalisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah. Sehingga diharapkan kemandirian pendapatan dapat mengurangi ketergantungan kepada dana transfer dari

Pemerintah Pusat, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kegiatan Belanja Modal di Provinsi Sumatera Selatan ini. Dana bagi hasil migas yang diandalkan berkurang mengingat harganya yang jatuh. Harapan kepada komoditas akhirnya tidak bisa terealisasi. Keinginan pemasukan dari pembayaran pajak bermotor juga tak dapat tercapai karena daya beli masyarakat belum pulih.

Berdasarkan fenomena yang terjadi khususnya di Provinsi Sumatera Selatan, maka peneliti akan mengangkat judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2014 sebagai penelitian yang bertujuan untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota berpengaruh besar bagi Kinerja Keuangan di Provinsi Sumatera Selatan, baik itu dari sisi pembangunan daerah maupun dari sisi pencapaian target yang telah ditetapkan di dalam APBD Provinsi Sumatera Selatan. Peneliti akan menggunakan data sekunder sebagai bahan dalam penelitian ini. Salah satu alasan peneliti memilih Provinsi Sumatera Selatan sebagai objek penelitian dikarenakan data Realisasi APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan yang menjadi bahan dalam penelitian ini tersedia lengkap pada link BPS Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan pada tahun anggaran 2011-2014.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2014 ?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan pada periode 2011-2014 ?

3. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2014 ?
4. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan Periode 2011-2014 ?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Objek yang akan di kaji dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, kemudian Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Belanja Modal yang ada pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2014.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Belanja Modal secara bersama maupun terpisah terhadap kinerja keuangan Pemerintah. Penelitian ini diuji pada Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2014.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat yang di harapkan dari penelitian ini :

1. Bagi Penulis

Penelitian ini di harapkan menambah pengetahuan secara mendalam di bidang Keuangan Pemerintah Daerah, khususnya pada pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal, serta dapat mengetahui pengelolaan yang ada di dalam suatu kinerja keuangan Pemerintah Daerah.

2. Bagi Politeknik

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi perpustakaan, khusus nya bagi pihak yang berkepentingan di bidang Akuntansi

Keuangan Daerah, serta di jadikan sebagai bahan perbandingan penelitian bagi peneliti yang memiliki objek penelitian yang sama.

3. Bagi Organisasi

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan dan bahan masukan yang berguna tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah bagi organisasi yang terkait.

4. Bagi Pihak Yang Berkepentingan

Penelitian ini di harapkan dapat di jadikan referensi bagi pihak yang berkepentingan dalam mencari informasi tentang Kinerja Keuangan Pemerintah di Provinsi Sumatera Selatan dan menjadi referensi dalam pengambilan keputusan.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan kerangka acuan penelitian skripsi yang lebih terarah, maka penulis membagi skripsi ini menjadi 5 (lima) bab pembahasan, pada tiap-tiap bab memiliki hubungan yang satu dengan yang lain. Untuk memberikan gambaran yang jelas, berikut ini akan diuraikan mengenai sistematika pembahasan skripsi ini secara singkat, yaitu sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penulisan, metode pengumpulan data dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi teori-teori pendukung yang digunakan dalam penulisan untuk melakukan analisis dan pembahasan. Adapun teori-teori yang digunakan yaitu pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian yang digunakan dalam pembuatan skripsi, tempat dan waktu dalam melaksanakan penelitian,

variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian, populasi dan sampel yang digunakan dalam penelitian, serta teknik pengumpulan data dan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menunjukkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti dengan metode dan teknik analisis data yang digunakan dan pembahasan mengenai hasil dari penelitian yang telah didapatkan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini berisi kesimpulan yang telah didapat oleh peneliti melalui proses pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya, sebagai pemecahan dari permasalahan yang ada. Selain itu, penulis juga memberikan masukan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan yang mungkin dapat membantu dalam menghadapi masalah yang ada.