

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Good governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Governance merupakan mekanisme - mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. *Governance* merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan , mengelola sumber daya publik dan menjamin realita hak azasi manusia. Dalam konteks ini *good governance* memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum Koiman (2009:273).

Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah, terlebih setelah diberlakukannya UU No. 22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi menjadi UU No. 32 Th 2004 dan UU No. 25 Th 1999 menjadi UU No. 33 Th 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Prayitno (2012) menyatakan bahwa lahirnya otonomi ini merupakan perwujudan dari pergeseran sistem pemerintahan yaitu sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menekankan adanya pelimpahan wewenang pengelolaan sumber daya keuangan daerah, dengan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan, potensi, dan aspirasi masyarakat mereka dari pada pemerintah pusat.

Minarsih (2015) menjelaskan adanya penyelenggaraan desentralisasi diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu

daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Menurut Gamawan Fauzi desentralisasi bertujuan untuk mengutamakan pada sistem demokrasi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam pelaksanaannya, masih terdapat daerah otonom yang belum berjalan dengan baik dalam prinsip efisiensi dan efektivitas otonomi daerah (Ruslan, 2013).

Menurut Mardiasmo (2009:25) secara teoritis, desentralisasi menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu:

1. Mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam membangun, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah.
2. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang lengkap.

Jumali (2014) menyatakan Filosofi pengelolaan keuangan dalam pemerintahan adalah bekerja untuk kesejahteraan masyarakat, bukan pegawai. Oleh karena itu, efektivitas keuangan harus jelas, yaitu untuk kemakmuran masyarakat. Wujudnya adalah daya beli masyarakat naik, masyarakat banyak yang bekerja dan punya penghasilan, pelayanan yang baik dan murah, serta masyarakat yang terjamin kesehatannya.

Kinerja adalah suatu gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi atau visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi baik sektor publik maupun sektor swasta yang dilakukan selama periode waktu tertentu. Penilaian kinerja dapat dilihat dari dua aspek. Aspek pertama yaitu aspek yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan keuangan organisasi atau tertentu disebut dengan kinerja non keuangan (*non financial performance*). Aspek kedua yaitu aspek aktivitas yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan organisasi atau instansi tertentu dikatakan sebagai Kinerja Keuangan (*financial performance*).

Pengukuran kinerja keuangan dapat diukur dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain membandingkan, pengukuran kinerja juga dapat menggunakan enam rasio yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam kinerja keuangan pemerintah yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas, debt service coverage ratio, dan rasio pertumbuhan Halim (2012: 232).

Fahmi (2012) menyatakan bahwa Kinerja Keuangan adalah ukuran dari suatu usaha yang dilakukan untuk melihat sejauh mana organisasi atau instansi tertentu melaksanakan aktivitas yang berhubungan dengan keuangan sesuai aturan-aturan yang berlaku dengan baik dan benar. Berdasarkan Peraturan Pasal 4 No. 105 Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Jika pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah itu sendiri.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa laporan keuangan yang harus di susun oleh pemerintah daerah setidaknya meliputi Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 keuangan haruslah relevan, handal dan dapat dipahami supaya dapat digunakan dalam pengambilan keputusan.

Laporan keuangan daerah dalam prakteknya memiliki beberapa kendala yang disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia baik kualitas maupun kuantitas, selain itu adanya keterbatasan pemahaman akan keuangan daerah pada pemerintah daerah. Adanya kendala yang terdapat dalam penyusunan keuangan daerah maka perlu diadakannya penilaian terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan kinerja pemerintah daerahnya supaya dapat diketahui apakah pemerintah daerah tersebut telah menjalankan dengan baik atau belum.

Siti Nur Rochmah (2015) menyebutkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai:

- (1) Evaluasi bagaimana program tersebut berjalan.
- (2) Sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan.
- (3) Alat komunikasi dengan publik.

Mardiasmo (2009) juga mengatakan bahwa pengukuran kinerja dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Penilaian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan dengan menggunakan analisis rasio terhadap anggaran. Hasil dari perhitungan analisis rasio yang dilakukan pada anggaran dapat digunakan sebagai pedoman pengukuran untuk menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah suatu daerah dalam hal pengelolaan sumber daya keuangan.

Pemerintah daerah selaku pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya.

Penilaian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan. Karena selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*net income*), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus atau defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Jika realisasi pendapatan lebih besar daripada anggaran/realisasi belanja, maka terjadi surplus, dan sebaliknya maka terjadi defisit. Terdapat pemerintah daerah yang mengalami surplus dalam anggaran ataupun realisasi anggarannya, namun lebih banyak pemerintah daerah yang mengalami defisit. Namun, bukan berarti lebih sedikit pemerintah daerah yang kondisi keuangannya baik dibanding yang buruk, karena

surplus/defisit bukanlah kunci utama baik buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan pemerintah sangatlah penting dilakukan untuk mengingat pengaruhnya terhadap publik.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota di Bangka Belitung belum menunjukkan hasil yang optimal dalam tujuh tahun terakhir yaitu tahun 2011 hingga 2017 Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Bangka Belitung Dapat dilihat pada tabel 1.1 dibawah ini:

Tabel 1.1
Kinerja Keuangan Bangka Belitung Tahun 2011-2017

Kabupaten/Kota	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kabupaten Bangka	2,74	2,67	2,38	2,50	2,65	3,76	3,05
Kabupaten Bangka Barat	2,37	2,34	2,62	2,37	2,34	2,74	2,67
Kabupaten Bangka Selatan	4,08	2,62	2,32	2,34	2,41	4,67	4,08
Kabupaten Bangka Tengah	2,41	4,67	2,72	2,42	2,65	4,84	2,91
Kabupaten Belitung	2,32	2,34	3,49	2,91	3,36	7,24	5,83
Kabupaten Belitung Timur	4,84	2,91	3,27	2,98	2,84	3,96	3,43
Kota Pangkal Pinang	2,38	2,50	2,73	2,72	2,96	3,62	3,22

Sumber; Data Diolah Peneliti 2019

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Bangka Belitung selama 7 tahun terakhir yang terendah ditunjukkan oleh Kabupaten Bangka Selatan tahun

2015, sedangkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah tertinggi ditunjukkan oleh Kabupaten Belitung tahun 2016.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten/Kota di Provinsi Bangka Belitung pada tahun 2011 hingga 2017 masih menunjukkan kinerja keuangan yang rendah.

Belanja Modal merupakan pengeluaran yang bisa disebut dengan *expenditure* yang terdiri belanja rutin atau belanja operasional pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu. Belanja tersebut dipergunakan untuk memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya. Semakin baik pelayanan publik yang diberikan, menunjukkan semakin baik pengelolaan pembelanjaan pemerintah daerah. Pengelolaan pembelanjaan yang baik menciptakan *value for money* yang baik, sehingga penilaian akan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menjadi baik pula.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut menekankan adanya pelimpahan wewenang pengelolaan sumber daya keuangan daerah, dengan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan, potensi, dan aspirasi masyarakat mereka dari pada pemerintah pusat. Konsekuensi dari adanya otonomi daerah yaitu harus disertai dengan peningkatan kinerja dan akuntabilitas pemerintah daerah agar tujuan desentralisasi kekuasaan dapat dicapai.

Menurut Mardiasmo (2017: 96) pemerintah pusat terlalu dominan terhadap daerah sehingga pola pendekatan yang sentralistik dan seragam yang selama ini dikembangkan oleh pemerintah pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas daerah.

Dana Perimbangan adalah sumber pendapatan lain daerah yang memiliki kontribusi besar pada struktur APBD. Berdasarkan Undang- Undang No. 33 Tahun 2004 menyebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan atau yang sering disebut dengan Dana Transfer ini mempunyai peranan yang penting

terutama untuk mencapai efisiensi dan keadilan dalam penyediaan layanan publik. Dana Perimbangan memengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yaitu dana yang diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk kebutuhan daerahnya. Sehingga akan membuat Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menurun.

Ukuran pemerintah daerah yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Ukuran yang besar dalam pemerintah daerah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Hal ini disebabkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat digunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya, Pertumbuhan pendapatan daerah dipengaruhi oleh seberapa besar sumber- sumber keuangan daerah mampu menghasilkan pendapatan bagi daerahnya. Kemampuan menggali dan memanfaatkan potensi-potensi yang dimiliki daerah secara optimal akan mampu menghasilkan sumber-sumber keuangan yang berasal dari PAD (Sebastiana dan Cahyo, 2016).

Sumawan dan Sukartha (2016) menyatakan bahwa peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah yang tinggi setiap tahunnya menunjukkan pula tingginya sumber keuangan yang dimiliki daerah. Jika sumber keuangan yang dimiliki tersebut mampu dimanfaatkan dan dikelola dengan optimal maka memberikan cerminan kinerja dari pemerintah daerah. Potensi-potensi yang dimiliki daerah diharapkan agar mampu dimanfaatkan dengan baik agar sumber keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah dapat meningkat (Taras dan Artini, 2017).

Tuntutan agar pemerintah daerah mampu meningkatkan pendapatan asli daerah disebabkan karena saat ini kewenangan pemerintah pusat lebih banyak dilimpahkan kepada daerah (Julitawati dkk., 2012). Sejalan dengan diterapkannya otonomi daerah menyebabkan pemerintah daerah untuk mampu menghasilkan pendapatan asli daerah agar dapat meminimalkan ketergantungan terhadap bantuan pendanaan dari pusat.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh berdasarkan peraturan daerah yang berlaku. Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Alasan mendasar penelitian ini dilakukan karena hasil dari penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang tidak konsisten, seperti yang terdapat dalam penelitian Armaja,dkk (2015), Nyayu Miftahul Ilmiyyah, dkk (2017) dan Ni Putu Gina Sukma Antari,dkk (2018) bahwa Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan Mulia Andirfa (2016), Sri Mulyani, dkk (2017) dan Ni Putu Gina Sukma Antari,dkk (2018) bahwa Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Dari perbedaan tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ulang untuk mendapatkan hasil penelitian yang lebih konsisten.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Ni Putu Gina Sukma Antari dan Ida Bagus Panji Sedana (2018) tentang kinerja keuangan pemerintah daerah dengan tiga hal perbedaan. Pertama, cakupan wilayah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Bangka Belitung. Kedua, periode untuk penelitian ini adalah tahun anggaran 2011-2017. Ketiga, variabel independen yang digunakan penelitian ini di tambah dengan Ukuran Pemerintah Daerah dan Dana Perimbangan.

Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Belanja Modal yang diproksikan dengan jumlah Belanja Tanah + Belanja Peralatan dan Mesin

+Belanja Gedung dan Bangunan + Belanja Jalan,Irigasi, dan Jaringan + Belanja Lainnya, Dana Perimbangan yang diproksikan dengan jumlah Dana Bagi Hasil (DBH) + Dana Alokasi Umum (DAU) + Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Ukuran Pemerintah Daerah yang diproksikan dengan total aset, Pendapatan Asli Daerah diproksikan dengan Pajak Daerah + Retribusi Daerah + Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan + Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Penelitian ini sangat penting karena dapat menambah pengetahuan tentang administrasi publik dan akuntansi di sektor pemerintah yaitu yang berkaitan dengan perkembangan dari kinerja keuangan pemerintah daerah serta dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah di setiap periodenya guna untuk perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Bangka Belitung”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka penulis membuat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah secara parsial berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota Provinsi Bangka Belitung?
2. Apakah Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah secara simultan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota Provinsi Bangka Belitung?

1.3 Batasan Masalah

Agar penulisan skripsi ini terarah dan sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian ini hanya variabel tentang, Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan

Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah yang dilakukan pada 7 Kabupaten dan Kota Provinsi Bangka Belitung dalam waktu selama 7 tahun (2011-2017).

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah secara simultan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah

1.4.2 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi atau sumbang saran bagi pemerintah Provinsi Bangka Belitung untuk mengambil kebijakan dalam hal meningkatkan kinerja keuangan daerah dan sebagai bahan evaluasi dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

2. Manfaat Teoritis

Hasil dari Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi pengetahuan dibidang sektor publik, serta sebagai referensi untuk penelitian di masa yang akan datang khususnya mengenai Belanja Modal, Dana Perimbangan, Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah dan Kinerja Keuangan daerah.