

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam menjalankan pemerintahan, Indonesia menerapkan sistem desentralisasi yang diimplementasikan dalam bentuk otonomi daerah untuk membangun negara secara lebih efisien dengan dilaksanakan di daerah secara langsung. Dalam hal ini otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Untuk itu peran pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional semakin besar, sehingga dibutuhkan adanya sistem pengendalian, evaluasi, dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah. Karena maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik (Nugroho dan Prasetyo, 2018).

Rondonuwu dkk. (2015) menyatakan bahwa kemampuan mengelola keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti kemampuan dari pemerintah dalam meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya serta mampu membiayai pembangunan daerah dan pelayanan sosial yang diberikan kepada masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah yang tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing daerah dapat digunakan sebagai instrumen untuk membuat peraturan dalam pembangunan daerah sehingga laporan pertanggungjawaban keuangan daerah wajib untuk diberikan setiap tahunnya (Lucky, 2013).

Pendapatan dan belanja APBD juga digunakan sebagai instrumen untuk menentukan jumlah pendapatan dan pengeluaran untuk membantu pengambilan keputusan dan pencapaian pembangunan, pengeluaran otoritas di masa depan, sumber ukuran pengembangan standar untuk evaluasi kinerja, instrumen untuk memotivasi karyawan dan instrumen koordinasi untuk semua kegiatan dari berbagai unit kerja, sehingga akan terlihat apakah telah berhasil atau tidak dalam

tugasnya (Ratang, 2016). Dalam hal ini pemerintah pada suatu daerah sebagai pihak yang berperan dalam mengelola keuangan daerah sangat penting untuk

meningkatkan kemampuannya dalam menghasilkan sumber-sumber keuangan agar dapat meminimalkan terjadinya penurunan pertumbuhan pendapatan setiap tahunnya. Berikut tabel 1.1 yang menggambarkan pendapatan dan belanja di Indonesia.

Tabel 1.1
Tren APBD Kabupaten dan Kota Tahun 2014-2016
(dalam Triliun)

Tahun	2014	2015	2016
Pendapatan	835,17	903,03	1.013,5
Belanja	798,9	915,52	1.003,34
Defisit/Surplus	36,27	-12,49	10,16

Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (2018)

Berdasarkan tabel 1.1 tren APBD Kabupaten dan Kota di Indonesia pada tahun 2014 sampai 2016 menunjukkan bahwa rata-rata kabupaten dan kota di Indonesia mengalami surplus terhadap pendapatan. Pendapatan daerah pada tahun 2015 mengalami peningkatan yaitu Rp. 67,86 Triliun, kemudian pada tahun berikutnya 2016 mengalami peningkatan sebesar Rp 110,47 Triliun. Namun terdapat defisit pada tahun 2015 yaitu Rp. 12,49 Ttriliun. Hal tersebut terjadi karena diakibatkan pendapatan lebih kecil dibandingkan dengan pengeluaran. Dengan pendapatan yang kecil tersebut menunjukkan sumber-sumber keuangan daerah belum mampu menghasilkan pendapatan bagi daerah. Seharusnya semakin tinggi pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahunnya mengindikasikan bahwa pemerintah daerah telah mampu meningkatkan pertumbuhan pendapatan daerahnya. Hal tersebut sejalan dengan Antari dan Sedana (2018) yang menyatakan bahwa pertumbuhan pendapatan daerah yang mengalami kenaikan setiap tahunnya menyebabkan pemerintah daerah mampu memenuhi segala kebutuhan daerahnya dan memberikan indikasi bahwa keuangan daerah telah mampu dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah.

Mahsun (2016, hlm. 179) menyatakan bahwa kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Secara teknis kinerja yang baik bagi suatu organisasi

dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomi, efisien, dan efektivitas. Dengan itu apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri (Juliawati, Darwanis dan Jalaluddin, 2012).

Namun faktanya kinerja keuangan pemerintah di Indonesia menurut Sri Mulyani selaku Menteri Keuangan menyatakan bahwa “pemerintah daerah tidak mengelola keuangan dengan efektif dan efisien”.

Akan tetapi kucuran dana untuk daerah meningkat dari tahun ke tahun. Kemudian Boediarso Teguh Widodo selaku Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian juga menambahkan bahwa “transfer ke daerah tahun 2017 mencapai Rp. 766 triliun dan angkanya naik lebih dari 10 kali lipat. Kemudian Belanja Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APDB) pun terhitung besar dengan total Rp. 1.097 triliun tahun 2017 dan angkanya naik hampir 12 kali lipat. Tapi kenaikan dari belanja dalam APBD dan transfer tidak diikuti dengan pengelolaan anggaran yang efektif dan efisien” (Tempo.co)

Berdasarkan fenomena tersebut maka dapat dilihat bahwa kinerja dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih belum baik. Terlihat dari pengelolaan keuangan melalui belanja dan dana perimbangan yang tidak efektif dan efisien yang akan berpengaruh terhadap pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sesotyaningtyas (2012) bahwa pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi yaitu dengan pembelanjaan secara efisien dan efektif dalam pelayanan publik.

Dalam rangka peningkatan pelayanan umum, maka pemerintah daerah harus memiliki sumber pendanaan yang besar agar mampu menunjang segala pemenuhan kebutuhan daerah. Pelaksanaan otonomi daerah menyebabkan pengalihan dan penyerahan tanggung jawab pendanaan serta penyediaan sarana dan prasarana dan sumber daya manusia dalam pengelolaan desentralisasi. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengelola keuangan sendiri secara mandiri.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan cermin kemandirian suatu

daerah dan penerimaan murni daerah yang signifikan merupakan modal utama bagi daerah dalam membiayai belanja dan pembangunan di daerahnya. Dalam menjalankan otonomi daerah Kabupaten/Kota dituntut untuk mampu meningkatkan PAD yang merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah (Nasution dan Panggabean, 2017). Jika sumber keuangan yang dimiliki daerah mampu dimanfaatkan dan dikelola dengan optimal maka memberikan cerminan kinerja dari pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian Juwita (2016) bahwa dengan meningkatnya PAD maka akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Namun dalam pelaksanaannya, masih terdapat faktor permasalahan yang lain dalam kinerja keuangan pemerintah daerah yang belum berjalan dengan baik jika dilihat dari efisiensi dan efektifitas otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat dari tabel 1.2 faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dana perimbangan.

Tabel 1.2
Realisasi Pendapatan APBD Tahun 2014-2016

Tahun	Pendapatan APBD		
	PAD	DAPER	LAIN-LAIN
2014	Rp. 200,50 Triliun	Rp. 476,42 Triliun	Rp. 158,44 Triliun
2015	Rp. 215,85 Triliun	Rp. 484,93 Triliun	Rp. 202,72 Triliun
2016	Rp. 229,40 Triliun	Rp. 636,61 Triliun	Rp. 147,49 Triliun

Sumber www.djpk.kemenkeu.go.id (2018)

Berdasarkan tabel di atas, realisasi pendapatan APBD Tahun 2014-2016, komposisi pendapatan daerah untuk kabupaten/kota di Indonesia masih didominasi oleh dana perimbangan yang selalu meningkat setiap tahunnya, yaitu dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2015 dana perimbangan bertambah Rp. 8,51 Triliun. Kemudian dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2016 kembali meningkat sebesar Rp. 151,68 Triliun. Jika dibandingkan dengan PAD dan lain-lain, dana perimbangan meningkat lebih besar. Hal ini mengindikasikan bahwa masih banyaknya daerah yang belum mampu menyelenggarakan desentralisasi secara optimal terutama dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya dalam kinerja

keuangan pemerintah daerah. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Florida (2006) bahwa PAD yang rendah memiliki ketergantungan kepada pemerintah pusat lebih tinggi. Karena dengan daerah semakin bergantung pada dana perimbangan maka akan membuat kinerja keuangan pemerintah daerah menurun (Juliawati, Darwanis dan Jalaluddin, 2012).

Rendahnya kemampuan daerah membiayai program-program pembangunan disebabkan rendahnya penerimaan pendapatan daerah yang dapat digali di daerahnya sendiri. Sebagai konsekuensinya menyebabkan subsidi pemerintah pusat selalu meningkat dari tahun ke tahun (Abdul, 2009). Gejala rendahnya kemampuan pemerintah daerah membiayai pembangunan menyebabkan pemerintah pusat menerapkan sistem sentralisasi pendanaan. Padahal idealnya sumber pendapatan asli daerah mampu menyumbangkan sebagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan sumber pendanaan lainnya, seperti subsidi dan bantuan (Arsyad, 2000). Dengan demikian peneliti mengambil PAD dan dana perimbangan sebagai indikator yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Kinerja keuangan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Di negara berkembang sektor publik, Vijayalakshmi, Sowndarya, dan Sowndharya (2017) menggunakan alat ukur rasio jangka pendek, jangka panjang, dan profitabilitas dengan analisis rasio untuk mengevaluasi kemampuan, stabilitas dan profitabilitas perusahaan terhadap kinerja keuangan pada perusahaan multinasional. Hasil penelitian ketiga rasio tersebut menunjukkan bahwa kinerja keuangan pada perusahaan multinasional baik atau sehat. Shah dan Jan (2014) menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan di bank swasta Pakistan adalah ukuran bank, manajemen aset dan efisiensi operasional dengan alat ukur kinerja keuangannya yaitu *Return On Asset* (ROA) dan pendapatan bunga dengan analisis regresi dan teknik korelasi. Hasil penelitian menunjukkan secara praktis semua indikator membantu bagi para bankir dalam pengambilan keputusan untuk meningkatkan kinerja keuangan bank. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Bhunia, Mukhuti, dan Roy (2011) menggunakan alat ukur likuiditas, solvabilitas, profitabilitas dan stabilitas dengan analisis regresi linier berganda dan uji hipotesis t-test untuk menganalisis kinerja keuangan dalam keberhasilan suatu perusahaan

pada perusahaan farmasi sektor publik India. Hasil menunjukkan bahwa likuiditas, solvabilitas dan stabilitas membuktikan peningkatan pada pasar dalam kinerja keuangan.

Kriteria yang menjadi pengaruh terhadap kinerja keuangan sesuai dengan kondisi pemerintah daerah di Indonesia pada penelitian ini yaitu PAD dan dana perimbangan. Pendapatan asli daerah dengan menggunakan alat ukur PAD yang bersumber dari hasil total pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang Sah serta menggunakan metode analisis regresi linier berganda. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Ayu (2018), Nasution dan Panggabean (2017), Budianto dan Alexander (2016) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Faktor yang turut mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu dana perimbangan dengan menggunakan alat ukur dana perimbangan yang bersumber dari hasil total dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus serta menggunakan metode analisis regresi linier berganda. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Ayu (2018) dan Mustikarini dan Fitriasari (2012) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Budianto dan Alexander (2012) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut terjadi karena dana perimbangan yang besar membuat kinerja keuangan pemerintah menurun.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti mengambil judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Indonesia Tahun 2016)”** .

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Ekonomi.
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efisiensi.
3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efektivitas.
4. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Ekonomi.
5. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efisiensi.
6. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efektivitas.

1.3 Tujuan Masalah

Berikut berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Ekonomi.
2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efisiensi.
3. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efektivitas.
4. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Ekonomi.

5. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efisiensi.
6. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dengan proksi Tingkat Efektivitas.

1.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam bidang akademik yang dalam ini sesuai dengan dalam bidang Akuntansi terutama Sektor Publik untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah pusat dan daerah untuk memberikan gambaran mengenai kondisi yang dapat mempengaruhi pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia terutama dalam hal penyelenggaraan kerjanya sehingga menjadi bahan evaluasi terhadap kebijakan yang diambil agar pemerintah daerah dapat meningkatkan kerjanya.