

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur semua urusan pemerintahan daerah setempat bahkan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Seperti yang tertera dalam Al-Quran Surat Annisa ayat 58, sebagai berikut:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

*Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”*

Ayat diatas mengandung makna penyampaian amanah kepada orang lain. Dalam konteks ini adalah penyampaian amanah kepemimpinan dari pemerintah pusat sebagai penyampai amanah dan pemerintah daerah sebagai pengemban amanah. Agar terciptanya keadilan disini adalah agar pemerintah daerah berhak memiliki wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran pada daerahnya.

Sudah sejak lama Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan Undang-Undang tentang otonomi daerah. Undang-undang tersebut mengarahkan pemerintah daerah agar mencapai *Good Governance* untuk memajukan daerah tersebut. Dengan terciptanya mekanisme *Good Governance* serta pemisahan yang jelas dalam pemerintahan diharapkan adanya transparansi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, serta dalam pengambilan keputusan khususnya di bagian keuangan pemerintah daerah. Dengan terciptanya mekanisme *Good governance* turut berdampak pula dalam penciptaan otonomi daerah secara luas dalam pemerintah daerah. Harapan masyarakat dan pemerintahan adalah pemerintah daerah dapat mencapai kemandirian keuangan daerah dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya, serta dapat mencapai tujuan otonomi daerah.

Masalah keuangan adalah salah satu masalah pokok dalam pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomidaerah, dalam rangka tersebut pemerintah harus melaksanakan penerimaan dan pengeluaran demi kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, dalam pelaksanaan otonomi daerah, aspek pengelolaan keuangan daerah menjadi hal penting yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintah daerah.

Menurut Halim (2001) terdapat dua cirri utama pemerintah daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah , diantaranya (1) kemampuan keuangan daerah, yang artinya daerah memiliki kewenangan dan kemampuan dalam menggali sumber-sumber keuangan dan mengelolanya untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, dan (2) Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber pendapatan terbesar, ketergantungan kepada pusat seminimal mungkin, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Whittaker (1995) menyatakan bahwa alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas adalah pengukuran atau penilaian kinerja. Akuntabilitas adalah wujud implementasi dari *good governance*. Pemerintah daerah diminta melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah agar masyarakat dapat menilai serta ikut mengawasi akan adanya transparansi dalam pemerintah daerah.

Sejatinya pemerintah daerah yang memiliki kinerja keuangan yang baik adalah pemerintah daerah yang dapat mencapai otonomi daerahnya sendiri, terlebih dapat

menggunakan serta mengelola bagian keuangan daerahnya sendiri dari pendapatan yang berasal dari daerahnya atau yang disebut pendapatan asli daerah. Pemerintah yang dapat menggali potensi dari sumber daya daerahnya sendiri dan tidak menggantungkan sumber pendapatannya dari pemerintah pusat atau dana yang sudah dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk daerah yang berasal dari APBN .

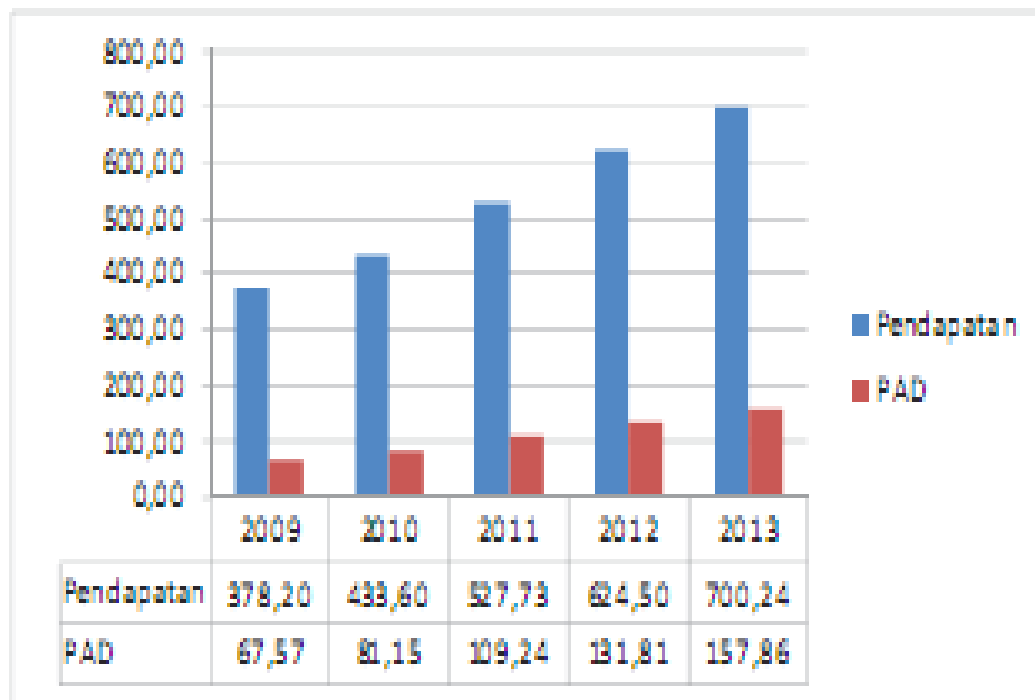
Dana yang dialokasikan pemerintah pusat dari APBN berfungsi sebagai alat untuk mempercepat pembangunan daerah, tetapi dana tersebut juga memiliki nilai kontrak atau keterikatan dengan pemerintah pusat yang mana pemerintah daerah tidak bebas untuk mengelola dana tersebut karena memiliki aturan dari pemerintah pusat yang harus dipatuhi oleh pemerintah daerah penerima dana alokasi atau yang sering disebut dengan dana perimbangan. Penerimaan dana perimbangan juga mencerminkan kemampuan keuangan dari suatu daerah, semakin daerah bergantung dengan dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat maka kemampuan keuangan daerah tersebut rendah dan kemandirian keuangan rendah sehingga mengindikasikan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut buruk. Banyak pemerintah daerah yang masih banyak menggantungkan sumber pendapatan keuangan daerah dari dana perimbangan bahkan jumlah dana perimbangan hampir mendekati dana yang diperoleh dari pendapatan asli daerahnya. Hal ini sering terjadi pada pemerintah daerah yang tertinggal atau tergolong pada pemerintah daerah yang sedang berkembang.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, Lain-lain PAD yang Sah seharusnya dapat menjadi tumpuan bagi pemerintah daerah dalam hal sumber pendapatan pemerintah daerah. Pemerintah dapat dikatakan berhasil jika dapat mengelola dan menggali sumber pendapatannya yang berasal dari pendapatan asli daerahnya. Hal tersebut dapat mengindikasikan bahwa pemerintah yang dapat mengelola dan menggali sumber daya yang ada dalam wilayahnya adalah pemerintah daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang baik.

Nilai dari kemampuan keuangan daerah itu sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah karena kemampuan keuangan daerah adalah wujud nyata dalam pemerintah daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan.

Menurut Kuncoro (2007) Kemampuan keuangan daerah di era sekarang ini dapat diukur dengan menggunakan kinerja keuangan daerah. Menurut Halim (2007) alat ukur kinerja keuangan daerah dapat diukur dengan rasio kemandirian keuangan daerah. Kemandirian keuangan daerah dapat mengindikasikan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pembangunan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Kemandirian daerah juga dapat

menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana eksternal yang berasal dari pusat maupun pemerintah provinsi.



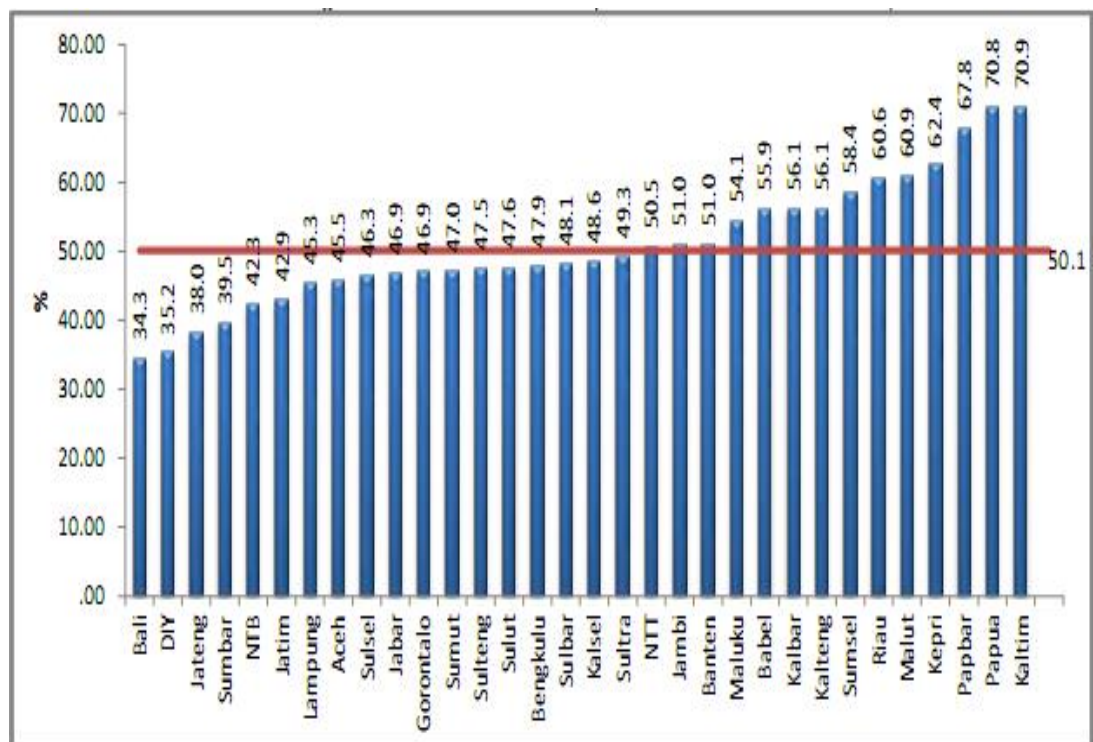
Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (2014)

Gambar 1.1

Realisasi Pendapatan Daerah Nasional TA 2009-2013

Gambar diatas adalah gambar realisasi pendapatan daerah nasional tahun 2009-2013 Gambar diatas menunjukkan peningkatan Pendapatan daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan daerah yang terus meningkat seiring berjalannya waktu seharusnya dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Juliawati (2012) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh

terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Aceh baik secara simultan maupun parsial. Peningkatan PAD di pemerintah Aceh akan berdampak pada kinerja keuangan pemerintah daerah Aceh dan sebaliknya, penurunan PAD di pemerintah daerah Aceh akan berdampak pada penurunan kinerja keuangan pemerintah daerah. Martinez (2016) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah sangat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah Columbia terutama ditinjau dari segi *local powering tax*.



Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (2012)

Gambar 1.2

Rasio Kemandirian keuangan daerah Pemerintah Provinsi di Indonesia 2011

Berdasarkan Gambar diatas yaitu gambar rasio kemandirian keuangan, rata-rata rasio kemandirian keuangan pada pemerintah daerah provinsi di Indonesia dibawah 50,1% yang artinya tergolong rendah. Berdasarkan hasil gambar diatas menunjukkan bahwa rata-rata kinerja keuangan pada sebagian besar pemerintah daerah provinsi di Indonesia memiliki kinerja keuangan yang masih lemah. Sehingga dapat disimpulkan pokok permasalahan peningkatan pendapatan daerah yang seharusnya dapat meningkatkan kinerja tetapi pada kenyataannya sebagian besar pemerintah daerah seluruh provinsi di Indonesia masih memiliki kinerja keuangan yang buruk.

Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah untuk mencapai mekanisme *good corporate governance* dalam pemerintahan yang berlandaskan otonomi daerah. Faktor yang paling menonjol dalam menghambat kinerja keuangan pemerintah daerah adalah masih adanya praktik tindak kejahatan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) khususnya dalam kubu pemerintahan baik itu dari pemimpin daerah maupun dari SKPD pemerintah daerah. Seperti yang dirilis menteri dalam negeri dalam penelitian Juliawati (2012) bahwa pemerintah daerah Aceh masih memiliki kinerja keuangan yang lemah yang menjadi indikator besarnya potensi praktik korupsi. Hasil temuan tahun 2012 yang telah dirilis oleh BPK pada kinerja keuangan menyebutkan adanya 1.427 kasus. Selama proses pemeriksaan keuangan, entitas telah menindaklanjuti temuan ketidakpatuhan yang mengakibatkan kerugian yang mencapai Rp11,48 miliar.



Tabel 1.1  
Daftar Kepala Daerah se-Indonesia yang terkena kasus korupsi pada tahun 2004-2013

No.	Nama	Jabatan	Kasus Korupsi
1.	Syamsul Arifin	Gubernur Sumatera Utara	Kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Kabupaten Langkat tahun 2000-2007, merugikan negara senilai Rp. 98,7 Miliar.
2.	Awang Ishak	Gubernur Kalimantan Timur	Kasus divestasi saham PT Kaltim Prima Coal, Merugikan Negara Senilai Rp. 576 Miliar
3.	Agusrin Najamudin	Gubernur Bengkulu	Kasus korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak atas tanah dan bangunan Bengkulu tahun 2006-2007, Merugikan Negara Senilai Rp. 27 Miliar Rupiah
4.	Thaib Armaiyn	Gubernur Maluku Utara	Kasus korupsi Dana Tak Terduga tahun 2004 dan APBD Provinsi Maluku Utara tahun 2007, merugikan negara senilai Rp, 6,7 Miliar Rupiah.
5.	Amran Batalipu	Bupati Buol	Kasus suap kepengurusan hak guna usaha perkebunan kelapa sawit PT Hardaya Inti Plantations atau PT Cipta Cakra Murdaya 2011.
6.	Mochtar Muhammad	Walikota Bekasi	Kasus suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2010
7.	Sunaryo	Wakil walikota Cirebon	kasus penyelewengan dana belanja barang dan jasa senilai Rp 4,9 miliar dalam APBD Kota Cirebon 2004.
8.	Eep Hidayat	Bupati Subang	kasus korupsi biaya pemungutan pajak bumi dan bangunan senilai Rp 14 miliar tahun 2005-2008.
9.	Satono	Bupati Lampung Timur	kasus korupsi penggelapan dana rakyat dalam APBD sebesar Rp119 miliar dan menerima suap Rp 10,5 miliar dari pemilik BPR, Tripanca Setiadana, pada 2005.
10.	Fauzi Siin	Bupati Kerinci	kasus suap dana APBN 2008
11.	John Manoppo	Walikota Salatiga	Kasus korupsi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga
12.	Rusli Zainal	Gubernur Riau	Kasus korupsi antara lain dalam PON Riau, Suap dan Korupsi penerbitan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) di kabupaten Pelalawab Riau
13.	R.Atut Choisyah	Gubernur Banten	Kasus suap Pilkada Lebak dan Korupsi Alat Kesehatan (Alkes) di Pemprov Banten.

Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2013

Tabel diatas adalah Daftar kepala daerah yang terjerat kasus korupsi pada tahun 2004-2013. Tabel diatas menjelaskan bahwa banyaknya kepala daerah yang korupsi dan menimbulkan kerugian materi yang besar bagi negara. Hal ini mencerminkan pada banyaknya kepala daerah yang korupsi dapat berakibat buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Masalah korupsi di pemerintah daerah adalah masalah yang serius, karena secara nyata dapat merugikan semua elemen masyarakat maka dari itu banyak pelarangan dan tindak lanjut untuk menanggulangi masalah korupsi khususnya yang ada dalam tubuh pemerintahan Indonesia. Sesuai pada Surat Al-Baqarah ayat 188, melarang adanya bentuk tindak kejahatan korupsi dalam aktivitas birokrasi.

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ

تَعْلَمُونَ (البقرة: 188)

*Artinya: "Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui."*

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”**. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Ebit Julitawati, Darwanis dan Jalaluddin (2012) tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah daerah Di Provinsi Aceh. Namun terdapat perbedaan yaitu pada kurun waktu yaitu penelitian ini berdasarkan data yang diambil dari tahun 2012-2014 sedangkan data dari penelitian Ebit Julitawati, Darwanis dan Jalaluddin berdasarkan data tahun 2009-2011.

Pada penelitian sebelumnya tempat obyek penelitian meliputi Kabupaten dan Kota hanya rentang Provinsi Aceh dengan sample 23 kabupaten/kota, terdiri dari 18 Kabupaten dan 5 Kota. Sedangkan penelitian ini meliputi provinsi di seluruh Indonesia . Penelitian sebelumnya hanya menggunakan 2 variabel independen yaitu pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan. Pada penelitian ini menambahkan variabel independen yaitu belanja modal.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan diatas, maka dapat dikembangkan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- 2) Apakah dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- 3) Apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang di ajukan diatas, penelitian ini memiliki tujuan :

- 1) Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- 2) Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- 3) Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh Belanja Modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Pada penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut :

1) Bidang Teoritis

Memberikan kontribusi positif dalam bentuk referensi dan literatur bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam mata kuliah Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Keuangan pemerintah.

2) Bidang Praktis

a. Bagi Pemerintah

Memberikan masukan bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, evaluasi dari APBD dan UU yang menyertainya.

b. Bagi Perguruan Tinggi

Memberikan kontribusi berupa referensi serta literatur dalam perkuliahan mata kuliah Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Keuangan Pemerintahan.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan serta wawasan terhadap penelitian yang dibuat berupa referensi dan literatur pengetahuan kepada masyarakat umum.

d. Bagi Peneliti

Memberikan gambaran secara langsung dari teori yang diperoleh baik dalam bahan-bahan pada perkuliahan maupun literatur-literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.