

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

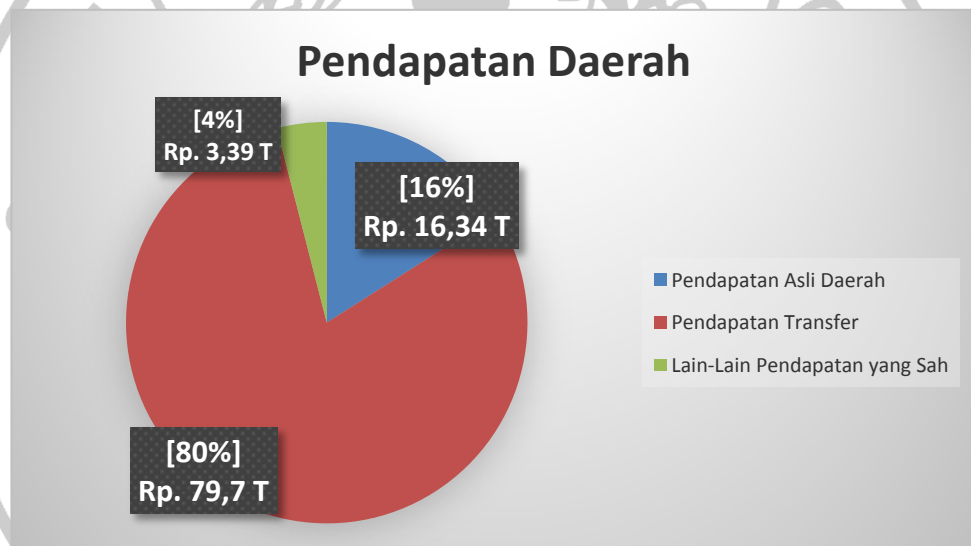
Ditetapkannya Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang no 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua pengelolaan keuangan daerah demi terciptanya pembangunan yang menyeluruh, sehingga bisa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi semua masyarakat di daerah tersebut. Desentralisasi diyakini dapat menjadi salah satu alat untuk meningkatkan kemandirian daerah, dalam rangka meningkatkan pembangunan daerah (Ayu, 2018). Penyelenggaraan desentralisasi terkait dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, salah satunya adalah pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus pemerintahannya masing-masing. Selaras dengan tujuan otonomi dan *outcome*, penyusunan APBD bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran daerah yaitu menuntun kemandirian suatu daerah sehingga upaya harus dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber dana bagi daerah dalam rangka membiayai aktifitas operasional pemerintah daerah melalui pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah, dan sumber dana daerah

melalui dana perimbangan yaitu dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil (Budianto dan Alexander, 2016). Menurut Andirfa,dkk (2016) menyatakan pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif (belanja modal).

Pemerintah daerah ataupun provinsi, kabupaten dan kota mempunyai wewenang penuh untuk meningkatkan dan memajukan wilayahnya berdasarkan pendanaan dan penghasilan dari pendapatan daerah dalam meningkatkan APBD, apabila pemerintah daerah masih ketergantungan terhadap pemerintah pusat dengan mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat, maka hal ini dapat menimbulkan dampak yang negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga pelayanan tidak dapat berjalan dengan maksimal karena belanja aparturnya belum dapat dibiayai oleh diri sendiri. Kemakmuran suatu negara atau daerah ditentukan dengan besarnya nilai tambah yang tercipta berupa pendapatan yang diperoleh dari daerah tersebut. Pertumbuhan nilai tambah yang positif mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong akan adanya perbaikan infrastruktur daerah, infrastruktur daerah yang baik serta investasi yang tinggi di suatu daerah akan meningkatkan PAD dan dana perimbanganjuga menambah belanja modal pemerintah daerah tersebut (Gideon, 2013).Diterapkannya kebijakan otonomi pada suatu daerah menyebabkan keuangan daerah harus dikelola secara mandiri oleh pemerintah daerah yang bertujuan agar proses pembangunan yang dilakukan daerah dapat diselesaikan tanpa harus menunggu bantuan pendanaan yang bersumber dari pusat oleh sebab

itu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk dilakukan (Mahsun dkk., 2007:165).

Fenomena yang ada disini adalah terdapat pada struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kota/kabupaten di Indonesia periode 2016 yaitu pada sisi pendapatan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan pendapatan lain yang sah. Terdapat ketergantungan yang cukup tinggi terhadap peranan pemerintah pusat, karena pendapatan transfer yang tinggi tampak pada Gambar 1.1.

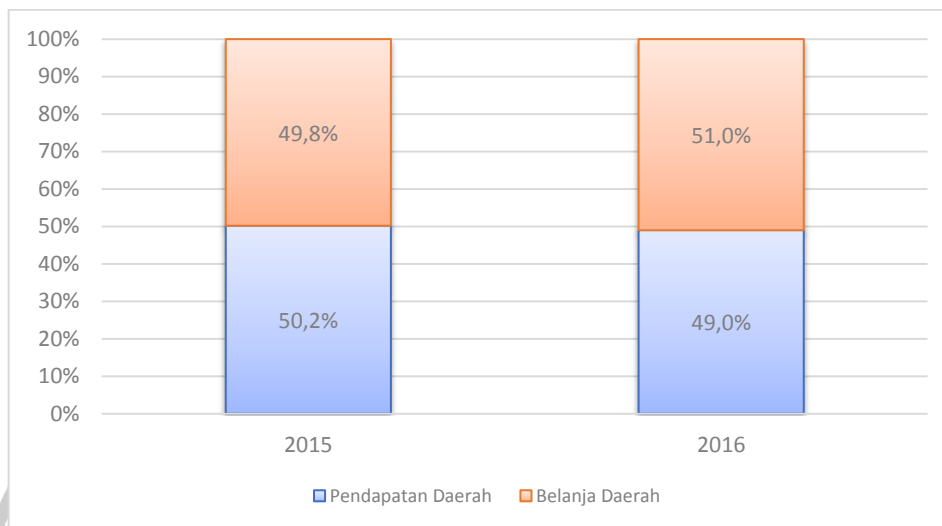


Gambar 1.1

Sumber: BPKAD Jawa Timur

Pada kota/kabupaten di provinsi Jawa Timur realisasi pendapatan turun ditahun 2016 sebesar 1.2% dibandingkan tahun 2015, sebaliknya realisasi belanja justru meningkat 1,2% tampak pada Gambar 1.2. Besarnya proporsi tersebut memberikan satu petunjuk bahwa pembangunan perekonomian daerah sangat

dipengaruhi oleh posisi anggaran pusat sehingga menyebabkan anggaran mengalami defisit. Nominal lengkap dapat dilihat pada lampiran.



Gambar 1.2

Sumber: BPKAD Jawa Timur

Teori keagenan (*agency theory*) pada awalnya dikembangkan oleh Jensen dan Meckling (1976) mendefinisikan teori keagenan sebagai hubungan antara agen (manajemen suatu usaha) dan prinsipal (pemilik usaha). Di dalam hubungan keagenan terdapat suatu kontrak dimana satu orang atau lebih (*principal*) memerintah orang lain (*agent*) untuk melakukan suatu jasa atas nama prinsipal dan memberi wewenang kepada agen untuk membuat keputusan yang terbaik bagi prinsipal.

Penelitian ini menggunakan teori keagenan karena teori ini digambarkan bahwa hubungan rakyat dengan pemerintah dapat dikatakan sebagai hubungan keagenan, yaitu hubungan yang timbul karena adanya kontrak yang ditetapkan oleh rakyat (*principal*) yang menggunakan pemerintah (*agent*) untuk

menyediakan jasa yang menjadi kepentingan rakyat. Pemerintah daerah harus mampu memaksimalkan pendapatan daerah dalam penggunaannya untuk belanja yang dapat meningkatkan kinerja keuangan sehingga dapat memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat.

Kinerja keuangan adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi keuangan seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo, 2009:61).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri. Dipungut berdasarkan peraturan daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Sistem pemungutan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD merupakan pendapatan yang diterima oleh daerah bersumber dari kekayaan alam yang ada pada daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Ahmad, 2009:61). Semakin besar PAD akan diikuti meningkatnya total pendapatan daerah, sehingga kinerja keuangan pemerintah daerah juga meningkat. Didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Ayu (2018), Antari & Panji (2018), Budianto & Alexander (2016), Sari (2016), Simanullang (2013), dan Juliawati,dkk (2012) menyatakan bahwa variabel PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berbeda

dengan Yasin,dkk (2017) dan Indriani (2014) yang menyatakan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dana Perimbangan adalah pemberian dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah agar desentralisasi dapat tercapai (UU/33/2004). Tujuan diberikannya dana perimbangan adalah sebagai upaya untuk pemerataan pembangunan dan upaya pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi biaya otonomi daerah. Pembagian dana perimbangan yang tidak merata, dapat berdampak pada ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, yang sebenarnya peruntukan dana perimbangan hanya sebagai stimulus untuk meningkatkan sumber PAD. Semakin besar dana perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat juga meningkatkan pendapatan disuatu daerah, maka semakin besar pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat yang menyebabkan kinerja keuangan pemerintah daerah menurun. Didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Ayu (2018), Yasin,dkk (2017), Budianto & Alexander (2016), Andirfa,dkk (2016), Sari (2016), Armaja,dkk (2015), Simanullang (2013) dan Juliawati,dkk (2013) bahwa variabel dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, berbeda dengan Indriani (2017) meyakini tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Belanja modal adalah komponen belanja langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan *output* berupa aset tetap. Dalam pemanfaatan aset tetap yang dihasilkan tersebut, ada yang bersinggungan langsung dengan

pelayanan publik atau dipakai oleh dan ada yang tidak langsung dimanfaatkan oleh publik (Abdullah, 2013). Mardiasmo (2009:93) menyatakan bahwa secara normatif semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan. Semakin meningkat belanja modal menunjukkan berapa besar investasi yang dilakukan pemerintah daerah kepada publik dan diharapkan mampu memberi dampak langsung maupun tidak langsung, sehingga kinerja keuangan pemerintah daerah juga meningkat. Didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Antari & Panji (2018) dan Andirfa,dkk (2016) bahwa variabel belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, berbeda dengan Simanullang (2013) yang menyatakan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan dan adanya *gap research* dari hasil penelitian terdahulu menjadikan peneliti menggunakan **“Pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Kabupaten di Provinsi Jawa Timur Periode 2013-2017”** sebagai judul dalam penelitian ini.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah ini ialah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten di Jawa Timur?

2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupatendi Jawa Timur?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten di Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dalam penelitian iniialah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan memperoleh bukti secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan memperoleh bukti secara empiris pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan memperoleh bukti secara empiris pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik

Secara akademik dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti secara empiris mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuanganpemerintah daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi dan memberikan sumbangan konseptual bagi peneliti selanjutnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan untuk perkembangan dan kemajuan dunia pendidikan.

2. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan kontribusi dalam memahami efisiensi kinerja keuangan sebagai salah satu faktor ukuran bagi pemerintah daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan tambahan informasi mengenai hubungan PAD, dana perimbangan dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi suatu referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan untuk peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat digunakan sebagai landasan teori untuk melakukan penelitian lanjutan yang berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi dalam daerah.

3. Manfaat Praktis

Secara praktis dengan adanya penelitian ini diharapkan hasilnya dapat dijadikan pedoman dan memberikan kontribusi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai salah satu faktor yang dapat membantu perekonomian bahwa dari segi akuntansi struktur APBD yang ditetapkan oleh suatu daerah. Adapun manfaat penelitian bagi pihak-pihak yang berkepentingan sebagai berikut:

a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan, sehingga menjadi referensi yang dapat menjelaskan hubungan antara

faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan seperti ukuran PAD, dana perimbangan, dan belanja modal. Faktor-faktor tersebut diharapkan dapat menjadi acuan dan landasan bagi pihak pemerintah daerah untuk menentukan efisiensi dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

b. Bagi Peneliti selanjutnya

Dapat menjadi bahasan *referensi* atau acuan untuk mengembangkan penelitian di masa yang akan datang atau periode selanjutnya.

1.5. Sistematika Penulisan Skripsi

Penulisan proposal skripsi ini dibagi dalam beberapa bab dan pembahasan antara satu bab dengan bab yang lain saling berkaitan. Adapun sistematika disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan mengenai tinjauan pustaka tentang penelitian terdahulu yang menjadi bahan rujukan dan menjadi perbandingan pada penelitian ini, landasan teori, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini berisi rancangan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, populasi,

sampel, teknik pengambilan, metode pengumpulan data, serta teknik analisis data.

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Dalam bab ini berisi uraian tentang garis besar populasi dan sampel yang akan dianalisis meliputi analisis deskriptif, pengujian hipotesis, serta pembahasan.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini berisi tentang kesimpulan penelitian yang merupakan jawaban dari rumusan masalah dan pembuktian hipotesis. Selain itu, dalam bab ini juga berisi tentang keterbatasan penelitian serta saran yang dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya.

