

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Di dalam program pembangunan nasional, tujuan pembangunan adalah untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, berkeadilan, demokratis, berdaya saing, maju, dan sejahtera adalah wadah NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang tentunya didukung oleh masyarakat Indonesia yang mandiri, sehat, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, disiplin dan mempunyai etos kerja yang tinggi serta menguasai IPTEK (Ilmu Pengetahuan Teknologi).

Tujuan pembangunan nasional tersebut antara lain menjadi wujud dalam pembangunan ekonomi daerah dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya – sumber daya yang ada dan bersama sama mengambil inisiatif pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah secara berkelanjutan. Agar pelaksanaan pembangunan tersebut dapat berjalan efektif dan efisien maka pemerintah pusat membuat suatu kebijakan tentang pemerintah daerah dimana pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur anggaran rumah tangganya sendiri.

Menurut UU NO 32 Tahun 2004 tentang kebijakan otonomi daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan pengaturan perundang – undangan. Untuk menyelenggarakan wewenangnya pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mencari penerimaan dan pendapatan asli daerahnya yang berasal dari sumber daya yang ada pada daerah tersebut. Tujuan kewenangan tersebut untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk memantau atau mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pemerintah daerah memiliki kebebasan dalam pengambilan keputusan dan mengupayakan potensi yang dimiliki daerah tersebut. Saat ini lembaga pemerintah daerah sangat diperhatikan oleh masyarakat untuk terlaksananya transparansi dan

akuntabilitas dalam pelaporan keuangan agar tujuan utama dapat tercapai yaitu *good governance* dan *clean government*. Dalam rangka melakukan upaya konkrit mewujudkan *good governance*, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, maka baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan. Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan (Masdiantini & Erawati, 2016).

Kinerja keuangan merupakan suatu gambaran tingkat pencapaian dari hasil program kerja yang telah dijalankan selama periode tertentu sehubungan dengan anggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah dalam mewujudkan sasaran, misi dan visi suatu organisasi. Pengukuran kinerja bersumber dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) berdasarkan anggaran yang telah dibuat, tuntutan masyarakat akan pertanggungjawaban kinerja keuangan pemerintah daerah mengharuskan pemerintah untuk memberikan gambaran yang jelas tentang kinerjanya.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia dapat ditentukan oleh beberapa faktor antara lain : *pertama*, Dana Perimbangan adalah pendapatan yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai program pemerintah daerah dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Dana perimbangan diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas daerah sehingga kinerja pemerintah daerah akan semakin baik. Maka, dapat diambil kesimpulan bahwa semakin besar dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah daerah, akan semakin baik pula kinerja keuangannya (Aziz, 2016).

*Kedua*, Ukuran Legislatif yaitu pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memantau pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran yang digunakan dengan baik, semakin banyak anggota DPRD yang mengawasi maka semakin ketat pengawasan yang dilakukan maka akan berdampak pada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. *Ketiga*,

menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 pendapatan asli daerah adalah sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Sari, 2016). Pendapatan Asli Daerah ini yang paling mendominasi dalam kinerja keuangan pemerintah daerah karena semua penerimaan yang bersumber dari potensi – potensi yang berada dalam daerah tersebut dan dapat menjadi modal daerah untuk membiayai usaha atau program guna mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Namun, pada realisasinya pelaksanaan otonomi daerah tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan berbagai macam pengaturan keuangan yang diterbitkan ternyata tidak selalu diiringi dengan peningkatan hasil kinerja keuangan. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya persoalan yang dihadapi oleh pemerintah daerah mulai adanya berbagai penyimpangan sampai pengungkapan yang tidak jelas dalam hal pengelolaan keuangan.

Sehubungan dengan fenomena yang berkaitan dengan penelitian ini sebagaimana yang disampaikan oleh Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Kendal Bambang Dwiyono, mengatakan target PAD yang termuat dalam APBD Perubahan tahun 2016 dinaikkan sekitar Rp 60 miliar yang disebabkan karena pengurangan dana alokasi umum (DAU) oleh Pemerintah Pusat sebesar Rp 105,7 miliar. Hal ini memaksa pemerintah kabupaten untuk mencari cara lain agar seluruh program yang sudah direncanakan bisa tetap berjalan. Guna mencapai target PAD tersebut, Bambang mengatakan pemerintah kabupaten telah menyiapkan sejumlah rencana. Selain memangkas kegiatan yang kurang memberi dampak kepada masyarakat, sejumlah sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga akan dioptimalkan untuk mendongkrak pemasukan.

Berdasarkan aturan DAU selama ini dipakai untuk menggaji PNS dan belanja langsung kepentingan sehari - hari kantor milik pemerintah. Untuk gaji PNS sendiri dalam setahun anggaran yang dikeluarkan mencapai Rp 600 miliar. Bambang menyatakan, dalam APBD perubahan telah ditetapkan jika target PAD dinaikkan sebanyak Rp 60 miliar.

Menurut Bambang selaku ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), Rabu (7/9/2016) yaitu dari yang semula Rp 203,6 miliar sekarang jadi Rp 263,2 miliar. Harapan kami dengan kenaikan target ini maka penggajian PNS tidak terganggu. Menurut penjelasan Bambang usaha mendongkrak PAD tersebut meliputi penggenjotan sejumlah sumber yang sudah ada dan sumber atau potensi baru. Misalnya dari pajak, hak guna tanah, BPHTB, pajak kendaraan, lahan parkir dan pasar. Sumber - sumber yang selama ini dikelola pada zona nyaman akan didorong untuk mendapatkan PAD lebih tinggi.

Ketua DPRD Kendal yaitu Prpto Utono menambahkan jika sebenarnya pengurangan DAU terjadi di seluruh Indonesia baik di pemerintah tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota. Meski demikian, pemotongan tersebut berdampak cukup besar di Kabupaten Kendal sehingga memaksa pemerintah melakukan sejumlah terobosan. Menurut Prpto ini usaha yang bisa dilakukan agar program pemerintah bisa tetap berjalan, meski tetap harus dilakukan sejumlah penghematan ([WWW.TRIBUNJATENG.COM](http://WWW.TRIBUNJATENG.COM), 2016)

Dari fenomena diatas dapat dilihat bahwa terdapat pengurangan dana alokasi umum yang terjadi di seluruh Indonesia salah satunya Kabupaten Kendal yang berdampak pada buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah. Padahal dana alokasi umum bagian dari dana perimbangan yang mana seharusnya semakin rendah dana transfer dari pemerintah pusat maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, lain halnya pada kasus ini pengurangan dana alokasi umum berdampak pada terganggunya penggajian PNS di Kabupaten Kendal karena berdasarkan aturan yang diterapkan Kabupaten Kendal tersebut memakai DAU untuk menggaji PNS sehingga memaksa untuk Kabupaten Kendal memaksimalkan pendapatan asli daerah untuk dapat menutupi kekurangan dari pengurangan DAU.

Dari fenomena yang terjadi penelitian ini dilatarbelakangi oleh *gap research* yang dilakukan peneliti terdahulu yang masih belum konsisten seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015), aziz (2016), Simanullang (2013) dan Ramasamy (2005) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Mulyani & Wibowo (2017) dan Masdiantini & Erawati

(2016) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh signifikan negatif dan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian dari Kusumawardani (2012) menunjukkan bahwa ukuran legislatif berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Lain halnya penelitian dari Ilmiyyah, dkk (2017), Sari (2016) dan Maiyora (2015) menunjukkan bahwa ukuran legislatif tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian dari Sari (2016), Simanullang (2013) dan Andrei (2013) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sedangkan penelitian dari Mulyani & Wibowo (2017) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian terdahulu masih menunjukkan adanya perbedaan hasil penelitian tentang dana perimbangan, ukuran legislatif dan pendapatan asli daerah pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan riset – riset sebelumnya adalah menggunakan seluruh komponen sumber pendapatan daerah yang terdiri atas dana perimbangan, ukuran legislatif dan pendapatan asli daerah untuk mengawasi anggaran suatu daerah dari tahun 2014 – 2016. Penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, sedangkan penelitian Simanullang (2013) yang berjudul Pengaruh Belanja Modal, Intergovernmental Revenue dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2008 – 2012. Dengan menggunakan 35 data penelitian untuk menguji asumsi klasik dan hipotesis melalui Uji-t, Uji-f dan Uji Determinasi dalam empat model penelitian kelompok hipotesis (H1, H2, H3, H4)

Berdasarkan fenomena dan perbedaan penelitian dengan peneliti terdahulu sehingga timbul keinginan untuk menguji kembali variabel – variabel apa saja yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah melalui variabel Dana Perimbangan, Ukuran Legislatif dan Pendapatan Asli Daerah.

## **I.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- b. Apakah Ukuran Legislatif berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- c. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Perumusan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dikemukakan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan Tujuan Penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, diharapkan dapat memberikan manfaat ke berbagai pihak, antara lain :

- a. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, dapat menggambarkan kondisi saat ini dan bukti empiris mengenai dana perimbangan, ukuran legislatif dan pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu penelitian ini dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor – faktor yang bisa mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Dalam penelitian ini juga diharapkan dapat membantu pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dalam membuat anggaran APBD yang lebih efektif sehingga dalam merealisasikan anggaran tersebut dapat menarik para investor sehingga dapat menjadi pertimbangan untuk melihat faktor – faktor yang dapat meningkatkan pendapatan daerah.

2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat sebagai informasi bagi para masyarakat maupun para stakeholder untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah. Sehingga, dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.