

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi terdiri atas daerah-daerah Kabupaten dan Kota, tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonstrasi dan tugas pembantuan, perubahan teknik prosedur pemerintahan mengalihkan dari sentralistik ke desentralistik. Tujuan desentralisasi di Indonesia adalah untuk mempromosikan penyampaian informasi yang lebih baik dari layanan pemerintah dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah.

Dalam rangka mengimplementasikan pengalihan wewenang tersebut pemerintah daerah mempunyai kewajiban terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah yang kemudian dibutuhkannya pengukuran untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, peran pemerintah

daerah dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional semakin besar dan dibutuhkan adanya sistem pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai Pemerintah Daerah. Hal tersebut meliputi tuntutan kepada Pemerintah Daerah untuk membuat laporan keuangan yang bersifat transparansi dan akuntabel agar tercapai kinerja keuangan Pemerintah Daerah.

Adanya tuntutan pertanggung jawaban kinerja keuangan oleh masyarakat mengharuskan pemerintah daerah untuk memberikan gambaran yang jelas tentang kinerjanya. Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan. Tujuan tersebut untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang telah direncanakan sebelumnya, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Namun apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan, maka dapat dikatakan kinerja yang dilakukan tidak terlaksana dengan baik.

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja dimasa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja selanjutnya. Bentuk dari kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu pertanggung jawaban Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Posisi Keuangan, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan Atas Laporan Keuangan (Permendagri No. 64 Tahun 2013).

Ada banyak faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, dalam penelitian faktor-faktor yang digunakan yaitu Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan. Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004

tentang Dana Perimbangan dijelaskan menjelaskan Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi. Pendapatan asli daerah yang tinggi dapat menjadi ukuran dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, semakin besar pendapatan asli daerah menunjukkan bahwa pemerintah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada (Sari, 2016).

Selain pendapatan asli daerah, dana perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Dana Perimbangan menjelaskan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Sari, (2016) melakukan penelitian di daerah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sumatera memperoleh hasil dimana terdapatnya pengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Akan tetapi penelitian yang dilakukan oleh Muhayanah, (2016) memperoleh hasil tidak terdapatnya pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan. Kondisi tersebut disebabkan karena Pemerintah Daerah belum mampu mengelola secara maksimal dana yang ditransfer dari Pemerintah Pusat.

DPRD Sumatera Utara (Sumut) menilai kinerja pemerintah Provinsi Sumut masih sangat buruk terlihat dari realisasi serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) triwulan pertama tahun 2017 hanya 7,19% bahkan dibandingkan dengan dua tahun anggaran sebelumnya, presentase penyerapan anggaran periode ini terbilang paling rendah yakni di tahun 2015 sebesar 11,83% dan triwulan pertama tahun 2016 sebesar 10,61%. Serapan anggaran itu menunjukkan kinerja Pemerintah Provinsi Sumut tidak ada perbaikan, sebelumnya dijelaskan total anggaran belanja APBD tahun anggaran 2017 sebesar Rp 13.115.757.263.350 triliun. Penyerapan anggaran yang rendah sangat mengecewakan dan membuktikan pengelolaan keuangan daerah Pemerintah

Provinsi Sumut belum baik, bahkan lebih buruk dari tahun lalu. Alasan minimnya serapan anggaran dikarenakan para SKPD hanya melakukan belanja-belanja rutinitas atau belanja langsung (belanja pegawai). Selain itu lambatnya serapan anggaran karena adanya perubahan Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK) (Medanbisnisdaily.com: 2017).

Dengan diberlakukannya sistem desentralisasi pada pemerintahan maka desentralisasi fiskal merupakan salah satu konsekuensi dari otonom daerah. Hal itu tercermin dari sebagian besar anggaran belanja negara yang setiap tahun mengalir ke seluruh daerah. Alokasi anggaran transfer ke daerah yang besar tidak dibarengi dengan kualitas pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang membaik. Buruknya penyerapan anggaran daerah tercermin dari mengendapnya dana menganggur triliunan rupiah milik sejumlah pemda di perbankan. Pemerintah pusat belakangan mulai gerah. Anggaran transfer ke daerah dan dana desa pun dipangkas hampir Rp 73 triliun. Selain karena target penerimaan pajak yang tidak tercapai, pemangkasan dilakukan berdasarkan evaluasi penyerapan anggaran daerah yang belum optimal (cnn.Indonesia: 2016).

Kinerja pemerintah yang baik tidak terlepas dari meningkatnya pendapatan asli daerah yang diterima dan bagaimana pemerintah memgemerintah Kota Banjar pada tahun 2017 ini menargetkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 131 miliar lebih. Namun, sampai memasuki triwulan terakhir sampai akhir oktober, yang tercapai sebesar Rp. 97 miliar atau sekitar 74,39 persen. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset daerah (BPKAD) Kota Banjar, ada sekitar lima SKPD sampai akhir bulan Oktober pencapaiannya masih jauh dari target yang ditetapkan. Presentase target PAD Kota Banjar dari tahun 2014 yang menargetkan PAD sebesar Rp.96 miliar, terrealisasi meningkat jadi Rp. 114 miliar. Sedangkan, untuk tahun 2015 sebesar Rp. 114 miliar dengan realisasinya mencapai Rp. 119 miliar. Sementara, di tahun 2016 menargetkan PAD sebesar Rp. 119 miliar, dan terealisasi dikisaran Rp. 131 miliar. Presentase pendapatan daerah dari tahun ke tahun ada kenaikan, itu artinya PAD Kota Banjar sedikit ada peningkatan, meskipun belum terlalu progres masih ada beberapa SKPD yang menjadi penghasil pendapatan tapi belum ada perkembangan yang signifikan, sehingga belum bisa memaksimalkan potensi yang ada untuk

pendapatan daerah. Pemerintah Kota Banjar tidak tegas terhadap bawahannya di SKPD yang realisasi pendapatannya masih jauh dari target. Masih rendahnya pencapaian PAD di beberapa SKPD menjelang akhir tahun merupakan cerminan buruknya kinerja keuangan Pemerintah Kota Banjar. Hal ini juga merupakan salah satu tolak ukur keseriusan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugasnya (harapanrakyat.com: 2016). Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan (Julitawati, dkk 2012).

Beberapa penelitian terkait kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya seperti penelitian Novyandra (2014) dan Sari (2016) yang menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi pendapatan asli daerah maka akan meningkatkan suatu kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Novyandra (2016) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, hal ini dikarenakan pendapatan asli daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa masih terlalu kecil. Sehingga PAD memiliki kontribusi yang kecil dalam mendukung kinerja keuangan pemerintah daerah. hasil dari penelitian Mulyani & Wibowo (2017) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah memiliki pengaruh negative terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, artinya dengan pendapatan yang besar maka rasio efisiensi yang dihasilkan semakin rendah.

Penelitian lain yang dilakukan Sari (2016) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa semakin besar dana perimbangan maka akan semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan Mulyani & Wibowo (2017), Sari, dkk (2014), dan Jalaluddin, dkk (2012) menunjukkan bahwa dana perimbangan memiliki pengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, artinya semakin besar dana perimbangan

maka rasio efisiensi yang dihasilkan semakin rendah. Sedangkan penelitian Muhayanah (2016) menunjukkan bahwa dana perimbangan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, hal ini dikarenakan pemerintah daerah belum mampu mengelola secara maksimal dana yang ditransfer dari pemerintah pusat.

Penelitian ini mengacu pada penelitian dari Muhayanah (2016) yang menggunakan variabel kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai variabel dependen dan variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal sebagai variabel independen. Penelitian dari Muhayanah (2016) menggunakan data periode 2012-2013, dan sampel yang digunakan yaitu populasi Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan. Penelitian ini menggunakan data periode 2014-2016 dan sampel populasi Provinsi seluruh Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka akan dilakukan penelitian dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Untuk menguji secara empiris Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, diharapkan dapat memberikan manfaat ke berbagai pihak antara lain:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya. Serta diharapkan dapat digunakan bagi pengembangan ilmu yang didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD khususnya mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Manfaat praktis

- a) Bagi peneliti

Penelitian ini dapat menambahkan pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan pemerintah Daerah yang pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD. Selain itu, penelitian ini juga menambah pengalaman bagi peneliti dalam menganalisa dan memecahkan masalah dengan ilmu yang didapat selama perkuliahan.

- b) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang bisa mempengaruhi peningkatan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah maupun pusat dalam membuat anggaran APBD yang lebih efektif, serta dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah provinsi dalam mengambil kebijakan khususnya mengenai Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.