

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Permasalahan keuangan daerah merupakan masalah yang banyak dibicarakan dan menjadi sorotan yang penting dalam pemerintahan karena perlu mendapat perbaikan untuk menghasilkan kinerja keuangan daerah yang efisien dan efektif. Permasalahan keuangan daerah tersebut dapat diatasi dengan menggunakan pengukuran kinerja keuangan daerah yang dapat menggambarkan baik tidaknya kinerja pemerintah suatu daerah. Kinerja keuangan daerah merupakan suatu ukuran yang dijadikan indikator keuangan dalam memastikan kemampuan daerah untuk melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar, serta untuk menilai tingkat pencapaian hasil kerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah dalam pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan serta untuk memfasilitasi terwujudnya akuntabilitas publik dan menunjukkan bahwa keuangan publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien dan efektif. Konsep pengukuran kinerja pemerintah daerah berbeda dengan kinerja keuangan perusahaan. Pemerintah daerah yang merupakan organisasi sektor publik dalam pengukurannya tidak berorientasi pada *profit* atau laba, sehingga dalam pencapaian kinerja pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Keuangan pemerintah daerah juga sangat berperan penting dalam otonomi daerah karena dapat menggambarkan kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan otonomi daerah sudah diberlakukan sejak tahun 1999, namun baru secara resmi diberlakukan di Indonesia pada tahun 2001. Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004 menjadi landasan utama dalam melaksanakan otonomi daerah dan pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk

lebih mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah menyangkut sumber daya manusia, dana, maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Adanya otonomi daerah, pemerintah diharapkan semakin mandiri, mampu mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah (Garini, 2015).

Pemerintah daerah dapat dikatakan berhasil dalam menjalankan fungsinya apabila pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan dituntut adanya transparansi dan akuntabilitas. Upaya yang dilakukan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas tersebut adalah penyampaian laporan keuangan pemerintah harus memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah tersebut dijadikan sebagai dasar pertanggungjawaban daerah terhadap publik, namun apabila terdapat penyimpangan dalam laporan keuangan maka terdapat indikasi bahwa pemerintah daerah tersebut tidak menjalankan kinerja dengan baik.

Baik tidaknya kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Sari (2016), Simanullang (2013) dan Rustiyansih & Immanuela (2014) besarnya PAD yang diterima daerah dapat menjadi ukuran dalam menilai kinerja pemerintah daerah, karena semakin besar angka PAD menunjukkan bahwa daerah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada, sehingga memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat serta mampu membiayai pembangunan dan memperbaiki infrastruktur yang dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik. Faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah Dana Perimbangan. Menurut Andirfa, dkk (2016), Masdiantini & Erawati (2016) dan Sesotyaningtyas (2012) kenaikan transfer dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat memperlihatkan bahwa semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhannya, sehingga akan membuat kinerja keuangan daerah menurun. Belanja Modal juga dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Menurut Ajani, dkk (2015) dan Andirfa, dkk (2016) semakin meningkatnya alokasi belanja modal, maka semakin tinggi kinerja keuangan pemerintah daerah untuk menyediakan

infrastruktur yang baik dan dapat menciptakan efisiensi diberbagai sektor serta produktivitas masyarakat menjadi semakin tinggi sehingga terjadi peningkatan pertumbuhan kesejahteraan.

Kinerja keuangan dalam penelitian ini dilihat dari analisis rasio efisiensi. Apabila tingkat efisiensi kurang dari 100% ( $x < 100\%$ ) berarti efisien, namun apabila lebih dari 100% ( $x > 100\%$ ) berarti tidak efisien. Berdasarkan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2013-2015 terdapat beberapa fenomena antara Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Pulau Kalimantan, sebagai berikut:

Tabel 1. Fenomena Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kab/Kota	Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Dana Perimbangan	Belanja Modal	Kinerja Keuangan
Kab. Kayong Utara	2013	Rp 10.977.368.904	Rp 431.242.857.031	Rp 184.531.396.512	106,055%
	2014	Rp 17.452.030.854	Rp 470.610.369.830	Rp 181.477.645.599	97,064%
	2015	Rp 13.182.872.167	Rp 518.410.191.569	Rp 186.406.604.254	90,030%
Kab. Melawi	2013	Rp 20.167.724.211	Rp 592.664.488.612	Rp 192.087.824.675	98,517%
	2014	Rp 27.198.582.018	Rp 720.277.749.586	Rp 236.140.562.182	99,389%
	2015	Rp 29.938.549.078	Rp 747.732.498.222	Rp 224.792.247.117	85,033%
Kab. Penajam Paser Utara	2013	Rp 51.204.182.225	Rp 1.066.500.255.872	Rp 649.844.024.944	104,955%
	2014	Rp 57.919.614.222	Rp 1.062.910.530.365	Rp 562.079.932.103	107,998%
	2015	Rp 65.567.382.369	Rp 915.114.469.925	Rp 449.993.269.032	101,071%

Sumber: diolah dari LKPD tahun 2013 – 2015

Berdasarkan tabel 1 di atas, dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2013–2015 mengalami peningkatan karena di setiap tahunnya menghasilkan presentase kinerja keuangan kurang dari 100%, sehingga menunjukkan bahwa kinerja yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Kayong Utara efisien. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Melawi memiliki presentase kinerja keuangan yang paling efisien diantara Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Penajam Paser Utara, yaitu pada tahun 2015 kinerja keuangan Kabupaten Melawi mendapat presentase sebesar 85,033%. Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki kinerja keuangan yang paling tidak efisien apabila dibandingkan dengan presentase yang dimiliki oleh Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Melawi,

karena memiliki presentase kinerja keuangan lebih dari 100% yang berarti bahwa kinerja yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tidak efisien. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ini dihitung dengan menggunakan perhitungan rasio efisiensi yang diperoleh dari hasil Realisasi Biaya untuk Memperoleh Pendapatan dibagi dengan Realisasi Pendapatan.

Berdasarkan tabel 1 di atas, pada tahun 2013–2015 Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kayong Utara mengalami fluktuatif dan terjadi penurunan pada tahun 2015, serta memiliki Pendapatan Asli Daerah paling rendah dibandingkan dengan Kabupaten Melawi dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kayong Utara yang mengalami penurunan tersebut jika dihubungkan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah yang mengalami peningkatan, maka terdapat fenomena karena fakta yang terjadi tidak sesuai dengan teori yang ada. Berbeda dengan Kabupaten Melawi pada tahun 2013–2015 Pendapatan Asli Daerah mengalami peningkatan dan kinerja keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan mengalami peningkatan, maka belum terdapat fenomena karena adanya persamaan antara fakta dengan teori yang ada. Lain halnya dengan Kabupaten Penajam Paser Utara yang Pendapatan Asli Daerahnya mengalami peningkatan dan kinerja keuangan pemerintah daerahnya mengalami penurunan, maka terdapat fenomena karena fakta yang terjadi tidak sesuai dengan teori yang ada. Menurut Sari (2016) Pendapatan Asli Daerah meningkat maka akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Dari ketiga daerah tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat fenomena Pendapatan Asli Daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Penajam Paser Utara tahun 2013–2015.

Berdasarkan tabel 1 di atas, pada tahun 2013–2015 Dana Perimbangan Kabupaten Kayong Utara memiliki Dana Perimbangan paling rendah diantara Kabupaten Melawi dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Dana Perimbangan Kabupaten Kayong Utara walaupun memiliki angka yang paling rendah namun mengalami peningkatan setiap tahunnya dan kinerja keuangan yang dihasilkan juga meningkat. Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Melawi yang Dana Perimbangan mengalami peningkatan jika dihubungkan dengan kinerja keuangan yang mengalami peningkatan, maka terdapat fenomena karena fakta yang terjadi



tidak sesuai dengan teori yang ada. Berbeda dengan Dana Perimbangan Kabupaten Penajam Paser Utara yang mengalami penurunan walaupun Dana Perimbangannya paling tinggi dari Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Melawi. Dana Perimbangan Kabupaten Penajam Paser Utara yang mengalami penurunan jika dihubungkan dengan kinerja keuangan yang mengalami penurunan, maka terdapat fenomena karena fakta yang terjadi tidak sesuai dengan teori yang ada. Menurut Andirfa, dkk (2016) dan Masdiantini & Erawati (2016) apabila Dana Perimbangan suatu daerah meningkat maka kinerja keuangan yang dihasilkan akan menurun, begitu pula sebaliknya. Dari ketiga daerah Kabupaten Kayong Utara, Kabupaten Melawi dan Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2013–2015 terdapat sebuah fenomena antara Dana Perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan tabel 1 di atas, pada tahun 2013–2015 Belanja Modal Kabupaten Kayong Utara mengalami fluktuatif dan terjadi peningkatan pada tahun 2015, namun memiliki Belanja Modal paling rendah dibandingkan dengan Kabupaten Melawi dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Belanja Modal Kabupaten Kayong Utara yang mengalami peningkatan jika dihubungkan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah yang mengalami peningkatan, maka terdapat persamaan antara fakta dengan teori yang ada. Berbeda dengan Kabupaten Melawi pada tahun 2013–2015 Belanja Modal mengalami fluktuatif dan terjadi penurunan pada tahun 2015, serta kinerja keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan mengalami peningkatan maka terdapat fenomena karena fakta yang terjadi tidak sesuai dengan teori yang ada. Lain halnya dengan Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2013–2015 Belanja Modal mengalami penurunan dan kinerja keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan mengalami penurunan, maka belum terdapat fenomena karena adanya persamaan antara fakta dengan teori yang ada. Menurut Ajani, dkk (2015) dan Andirfa, dkk (2016) Belanja Modal meningkat maka akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah, begitu pula sebaliknya. Dari ketiga daerah tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat fenomena Belanja Modal dengan kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Melawi tahun 2013–2015.

Berdasarkan fenomena dan adanya *gap research* dari penelitian sebelumnya, topik penelitian ini cukup menarik karena hasil penelitian sebelumnya belum menunjukkan kekonsistenan. Diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Sari (2016), Rustiyarningsih & Immanuela (2014) dan Simanullang (2013) menunjukkan bukti empiris bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Andirfa, dkk (2016) yang menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Begitu pula dengan pengaruh Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Terdapat hasil yang berbeda dan belum konsisten sehingga terdapat *gap research*. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015) dan Simanullang (2013) menunjukkan bukti empiris bahwa Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Andirfa, dkk (2016), Masdiantini & Erawati (2016) dan Sesotyaningtyas (2012) yang menyatakan bahwa Dana Perimbangan tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Perbedaan hasil penelitian juga terjadi pada Belanja Modal, dimana penelitian yang dilakukan oleh Andirfa, dkk (2016) dan Ajani, dkk (2015) menunjukkan bukti empiris bahwa Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan Simanullang (2013), Sudarsana & Rahardjo (2013) dan Suryaningsih & Sisdyani (2016) yang menyatakan bahwa Belanja Modal tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Karakteristik yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada populasi, sampel dan periode yang digunakan. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Kalimantan periode 2013-2015 dan sampel yang digunakan adalah 56 Kabupaten/Kota di Pulau Kalimantan periode 2013-2015. Pengukuran Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal menggunakan logaritma natural agar tidak terjadi perbedaan data yang terlalu ekstrem. Proksi pengukuran Dana Perimbangan yaitu dengan membandingkan total dana perimbangan dengan total pendapatan,

sedangkan untuk pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan rasio efisiensi.

Berdasarkan fenomena dan *gap research* yang telah dijelaskan, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

## **I.2 Perumusan Masalah**

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

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian adalah:

- a. Untuk menguji secara empiris apakah ada pengaruh pendapatan asli daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji secara empiris apakah ada pengaruh dana perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji secara empiris apakah ada pengaruh belanja modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Aspek Teoritis

Dapat digunakan dalam menambah wawasan bagi peneliti maupun pembaca serta memperluas pengetahuan teoritis dalam menganalisis, memahami kinerja keuangan pemerintah daerah dan dapat dijadikan

sebagai literatur dan referensi dalam penelitian lain yang berkaitan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

b. Aspek Praktis

1) Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah wawasan dalam bidang akuntansi pemerintahan dan akuntansi sektor publik, serta menambah pengetahuan bagi peneliti khususnya tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2) Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran, masukan dan bahan evaluasi kepada pemerintah mengenai kinerja keuangan daerah agar memaksimalkan potensi yang ada di daerah guna meningkatkan kinerja keuangan dan kemajuan daerah.

