

BAB I

LATAR BELAKANG

Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah merupakan pemberian wewenang oleh Pusat kepada daerah untuk dapat mengurus dan mengatur masyarakatnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. UU No. 5/1974 telah menjelaskan jika konsep dari otonomi daerah diberlakukan jauh sebelum ini yaitu pemberian wewenang otonom yang luas bagi daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri berdasarkan pada asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Tetapi, Pada masa orde baru peraturan tersebut masih menonjolkan asas sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan asas desentralisasinya. tidak terdapatnya kepastian tentang perimbangan dan wewenang keuangan untuk daerah otonom dan kuatnya kekuasaan yang berasas sentralisasi menjadikan kurang efektifnya otonomi daerah dalam penyelenggaraannya.

Pada tahun 1998, saat memasuki era reformasi banyak bermunculan tuntutan terhadap penyelenggaraan otonomi yang seluas-luasnya, bertanggung jawab, dan nyata dalam pelaksanaannya khususnya di tingkat kabupaten atau kota. Berbagai masalah yang mencuat mengenai tuntutan daerah dan sistem tata negara kontribusi besar untuk melahirkan UU No. 22/1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004 dan direvisi kembali menjadi 2 peraturan yaitu Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dalam UU No. 33/2004 dan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam UU No. 23/2014. Paket perundang-undangan tersebut sampai saat ini menjadi dasar atas

pembelian tanggung jawab dan wewenang bagi daerah untuk dapat mengurus dan mengatur sendiri segala urusan pemerintahan dan kebutuhan masyarakat sekitar sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan perspektif keuangan negara, pemberian wewenang melalui otonomi daerah ditujukan untuk mandiri dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan dan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan (Sumarsono 2010).

UU No. 32/2004 menjadi dasar bagi daerah mengatur segala urusan pemerintahan dan bus kepentingan masyarakat sekitar. Luasnya wewenang otonomi yang diberikan Menyebabkan timbulnya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan terhadap masyarakat sekitar dengan berkesinambungan, merata, adil, dan demokratis (Halim 2007). Sedangkan UU No. 33/2004 mengakibatkan adanya perubahan terhadap hubungan daerah dan pusat. Siap tidaknya pemerintah daerah untuk melaksanakan UU No. 33/2004 memperlihatkan asumsi jika otonomi daerah adalah solusi terbaik untuk memberikan dorongan pada pembangunan di daerah melalui kemandirian yang efisien dan efektif (Yuliandriansyah, 2009). Kemandirian keuangan daerah adalah suatu kemampuan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk membiayai, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangannya sendiri berdasarkan asas desentralisasi. Menurut Halim (2007), Kemandirian keuangan daerah memperlihatkan sejauh mana pemerintah daerah dapat membiayai semua aktivitas pelayanan, pembangunan, dan pemerintahan tanpa bergantung pada pemerintah pusat.

UU No. 23/2014 sebagai pengganti UU No. 32/2004 menekankan

pada kewajiban pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi yang menjadi kewajiban pemerintah daerah yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat sekitar. Agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah daerah wajib mempunyai sumber-sumber pembiayaan yang cukup untuk menopang segala kebutuhan yang harus dipenuhi oleh daerah tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah mengakibatkan adanya penyerahan dan pengalihan tanggung jawab pembiayaan dan penyediaan fasilitas bagi masyarakat dengan pengelolaan yang sifatnya desentralisasi.

Pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah menjadikan pemerintah daerah memiliki peran sebagai manajer yang mengelola keuangan daerah untuk meraih tujuan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku (Mardiasmo, 2009). Menurut Syamsi dalam Putri (2016), kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan suatu kemampuan yang dimiliki oleh daerah Untuk dapat melakukan penggalian berbagai potensi keuangan daerah dan pengelolaan berbagai sumber keuangan asli dari daerah tersebut untuk mencukupi kebutuhannya supaya tidak menggantungkan diri atas dana yang ditampilkan oleh pusat. Semua pemerintahan daerah baik provinsi ataupun kabupaten kota wajib melaporkan pertanggungjawabannya atas penyelenggaraan otonomi daerah sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan daerah.

Pada UU No. 22/1999, Kabupaten diartikan sebagai wilayah administratif yang lebih kecil dari provinsi yang dikepalai oleh bupati. Sedangkan Kota diartikan sebagai wilayah administratif selain kabupaten yang dikepalai oleh walikota. Kabupaten dan kota buniy kewenangan yang sama. Baik kabupaten atau

kotabukanlah bawahan dari provinsi sehingga bupati atau walikota tidak harus mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah kepada gubernur. Dari perspektif wilayah, Kabupaten memiliki wilayah lebih luas dibandingkan wilayah kota. Hal tersebut menjadikan banyaknya daerah tertinggal di wilayah kabupaten sehingga untuk pemerataan pembangunan di wilayah kabupaten membutuhkan anggaran yang lebih banyak dari pada wilayah kota. Dari perspektif Kependudukan, Wilayah kabupaten memiliki tingkat kepadatan penduduk yang lebih rendah dibandingkan dengan wilayah kota. Kepadatan penduduk dapat memengaruhi ketersediaan lapangan pekerjaan kesehatan, pendidikan, dan masalah-masalah sosial yang harus ditanggulangi oleh suatu daerah. Pamudji dan Kobo (1998) dalam Susantih dan Saftiana (2012) berpendapat tanpa adanya ketersediaan dana yang memadai untuk membangun daerah dan melayani masyarakatnya, pemerintah daerah tidak mampu berfungsi secara efisien dan efektif untuk melakukannya. Salah satu yang menjadi dasar kriteria dalam menentukan kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangannya dapat dilihat melalui sumber daya keuangan yang dimiliki oleh suatu.

Penilaian kinerja pemerintah adalah suatu bentuk evaluasi yang atas lembaga pemerintahan tentang aktivitas yang telah dilaksanakan berdasarkan kriteria tertentu yang telah dibuat (Bappenas, 2009). Penilaian kinerja harus dapat dilakukan agar dapat memberikan umpan balik yang berkelanjutan sehingga dapat jadi usahanya terus menerus dalam memperbaiki kinerja pemerintahan daerah subjektif agar dapat memaksimalkan prestasi dalam periode akuntansi tertentu (Mangkunegara dalam Julitawati, 2012).

Tuntutan masyarakat kepada pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah harus mampu melakukan pengelolaan keuangan secara mandiri. daerah dapat mempergunakan instrumen APBD untuk menilai kinerja keuangan yang telah dilakukan. APBD adalah suatu rancangan keuangan tiap tahun yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk menyusun dan menentukan kebijakan yang akan dibuat (Nugroho dalam Putri, 2016). APBD yang dimaksud meliputi pembiayaan daerah, anggaran belanja, dan anggaran pendapatan. APBD juga dapat diartikan sebagai suatu instrumen kebijakan yang digunakan untuk memaksimalkan layanan yang diberikan kepada masyarakat demi kesejahteraan masyarakat di suatu daerah.

Kuncoro (2014) mengemukakan jika terdapat tiga komponen dalam pendapatan daerah yaitu PAD, dana perimbangan, dan PAD lain-lain yang sah dimana tiap komponen tersebut dapat menopang aktivitas pemerintah. Pemerintah daerah diharapkan dapat menemukan berbagai sumber penerimaan keuangan sendiri terutama untuk pemenuhan kebutuhan pembangunan dan pembiayaan dengan bertumpu pada PAD yang dimiliki supaya dapat menjalankan kewenangan dan fungsinya dengan lebih baik (Halim 2007). UU No.33/2004 menyebutkan jika sumber-sumber utama dari PAD yang ada pada APBD terdiri dari hasil retribusi daerah, hasil pajak daerah, hasil dari dikelolanya kekayaan daerah yang dipisahkan dan hasil dari PAD lainnya yang sah

PAD adalah satu dari beberapa penunjang utama dalam pendanaan pada suatu daerah. PAD lebih diprioritaskan sebagai sumber keuangan dibandingkan sumber lainnya. Hal tersebut karena PAD dapat digunakan untuk Sesuai dengan inisiatif dan kehendak pemerintah daerah sendiri demi melancarkan

penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan (Halim, 2004). Pada dasarnya, jika jumlah PAD suatu daerah termasuk kategori tinggi maka daerah tersebut memiliki kemandirian dan keleluasaan untuk menentukan kebutuhan masyarakatnya (Wenny, 2012). Pembangunan dan perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kemampuan penggalan sumber-sumber PAD oleh suatu daerah. Meskipun PAD tidak sepenuhnya mendanai APBD, tetapi PAD memiliki proporsi terhadap total penerimaan daerah yang menjadi indikator keuangan bagi pemerintah daerah (Santoso, 1995). Penelitian Batubara (2009) mengemukakan jika kontribusi PAD yang semakin besar terhadap APBD akan memperkecil ketergantungan daerah terhadap bantuan pusat.

Selain PAD, dana perimbangan juga menjadi satu dari beberapa penerimaan daerah yang berkontribusi besar pada struktur APBD. UU No. 33/2004 Menyebutkan jika dana perimbangan merupakan dana yang dialokasikan dari APBD oleh pusat untuk mendanai penyelenggaraan desentralisasi. Pertanggungjawaban dan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam PP No. 105/2000 Pasal 4 menjelaskan jika keuangan daerah harus dikelola dengan tertib, patuh terhadap ketentuan yang berlaku, transparan, bertanggung jawab, efisien, efektif, dan adil (Bastian, 2012). Jika suatu daerah dapat mengelola keuangannya dengan baik sesuai dengan peraturan yang ada maka kinerja pemerintah daerah akan meningkat dengan sendirinya. UU No.33/2004 menyebutkan jika terdapat tiga jenis dana perimbangan yaitu DAU (Dana Alokasi Umum), DAK (Dana Alokasi Khusus) dan DBH (Dana Bagi Hasil)

DAU (Dana Alokasi Umum) adalah dana dari alokasi APBN yang berfungsi

untuk membiayai kebutuhan daerah dan untuk pemeratakan kemampuan keuangan antar daerah. DAU berperan dalam finansial suatu daerah untuk menyediakan fasilitas publik pada suatu daerah (Kuncoro, 2012). Pemberian DAU oleh pusat dilakukan atas pertimbangan adanya tingkat pendapatan masyarakat, jumlah penduduk, demografi, luas wilayah, dan berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu daerah sehingga kesenjangan yang terjadi antara daerah terpencil dan daerah maju dapat dikurangi.

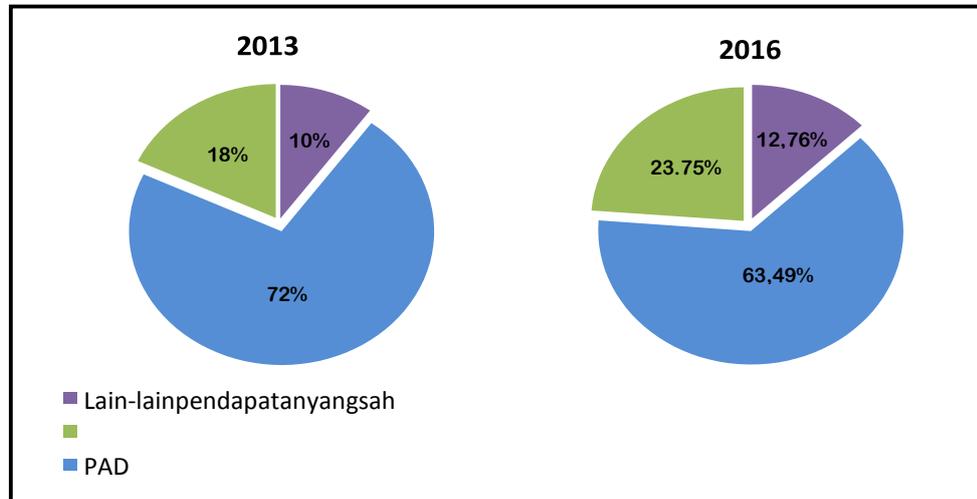
DAK (Dana Alokasi Khusus) adalah dana dari alokasi APBN yang berfungsi untuk membiayai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah namun masih prioritas nasional. DAK berguna untuk mendanai kegiatan-kegiatan di daerah yang masih menjadi prioritas nasional sesuai dengan wujud dan tugas pemerintahan pada suatu bidang terutama tentang penyediaan anggaran dasar kepada masyarakat sekitar (Yani, 2012). Pemerintah pusat akan memindah bukukan sejumlah dana kepada rekening kas umum daerah yang memenuhi kriteria teknis, khusus, dan kriteria umum untuk dapat menerima DAK

DBH (Dana Bagi Hasil) adalah dana dari alokasi APBN Dengan memperhitungkan nilai persentase dari kontribusi suatu daerah saat penyelenggaraan desentralisasi. Sumber-sumber DBH berasal dari SDA dan pajak. DBH juga dapat diartikan sebagai suatu elemen dari dana perimbangan yang berperan penting pada penyelenggaraan otonomi daerah yang dipergunakan untuk memperoleh penerimaan berdasar pada potensi yang dimiliki daerah sebagai penghasil sumber penerimaan daerah yang potensial dan menjadi modal awal pemerintah daerah untuk memperoleh pembiayaan pembangunan dalam

rangka mencukupi kebutuhan belanja daerah yang bukan bersumber dari PAD selain DAU dan DAK. Oleh sebab itu, jika pemerintah daerah ingin mendapatkan nilai transfer yang lebih tinggi dari dana bagi hasil yang diberikan oleh pemerintah pusat maka pemerintah daerah harus mengoptimalkan sumber sumber penghasilan dari pengelolaan SDA dan pajak sehingga dapat berkontribusi untuk meningkatkan pendapatan daerah tersebut.

Menurut Saragih (2003) mengemukakan jika dana perimbangan menjadi sumber penerimaan yang penting bagi daerah khususnya bagi daerah yang memiliki sumber daya alam yang terbatas karena dapat digunakan untuk dana pembangunan daerah dan operasional penyelenggaraan pemerintahan. Dana perimbangan ini sangat dibutuhkan karena adanya kebutuhan yang cukup besar yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan tetapi daerah tersebut memiliki sumber daya alam yang terbatas. Sidik (2002) mengemukakan jika dana perimbangan sangat berperan signifikan karena kebutuhan belanja satu daerah lebih didominasi oleh DAU dibandingkan dengan PAD. Hal tersebut menjadikan rendahnya kemandirian suatu daerah pemerintahan masih bergantung pada bantuan Pusat dari pada PAD dari daerahnya sendiri. Untuk memperjelas komposisi pendapatan pemerintah daerah di Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1.1
Komposisi Pendapatan Daerah Kabupaten Kota Seluruh Indonesia

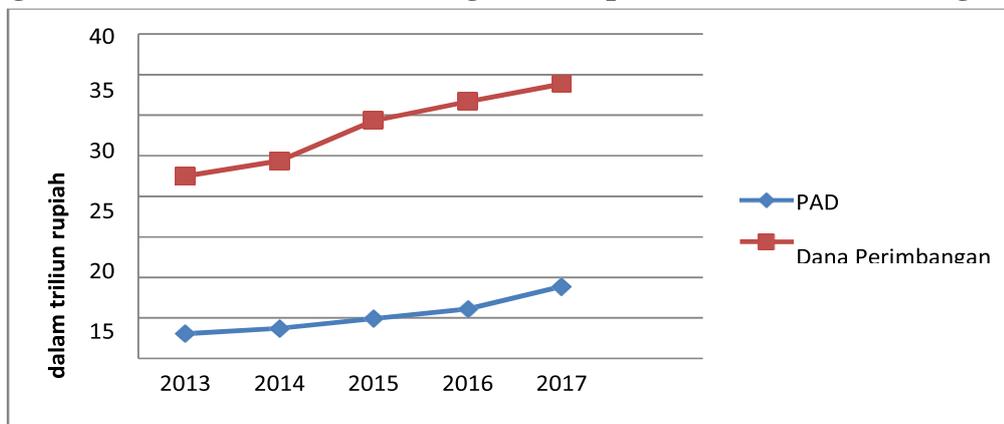


Sumber: Deskripsi dan Analisis APBD DJPK, 2018

Pada Gambar 1.1 terlihat komposisi pendapatan daerah untuk seluruh wilayah di Indonesia Pada periode 2013 dan 2016. Dana perimbangan lebih mendominasi komposisi pendapatan daerah walaupun selama 4 periode akuntansi terjadi peningkatan dan penurunan jumlah PAD, jumlah pendapatan lainnya yang sah dan jumlah dana perimbangan. Hal itu memperlihatkan jika adanya peningkatan PAD walaupun pemerintah daerah masih menerima transfer dari pusat dengan kuantitas yang cukup tinggi.

Pulau Jawa khususnya Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mempunyai posisi yang strategis dan yang banyak memiliki potensi sumber daya daerah yang dapat dikelola menjadi PAD. Dana perimbangan dari pusat selalu diterima oleh pemerintah daerah se-Jawa Tengah setiap tahunnya. Untuk memperjelas perbandingan dana perimbangan dan PAD di kabupaten dan kota Provinsi Jawa Tengah dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1.2
Diagram PAD dan Dana Perimbangan Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah



Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2017

Pada Gambar 1.2 terlihat jika untuk kabupaten/kota di Jawa Tengah jumlah penerimaan PAD tiap tahunnya terus meningkat. Tetapi faktanya, peningkatan yang terjadi pada PAD tidak signifikan karena menurut BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) pada tahun 2014 menyatakan naiknya nilai PAD tidak berbanding lurus dengan penerimaan yang berasal dari potensi daerah yang dapat dimanfaatkan. Hasil yang ditemukan oleh BPKP tersebut dapat diartikan bahwa telah terjadi ketidak efektifan dalam hal pemetaan potensi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Hal tersebut dapat mengakibatkan potensi PAD menjadi hilang dari yang seharusnya diterima. Gambar 1.2 juga memperlihatkan pemerintah daerah di Jawa Tengah telah menerima dana perimbangan yang lebih besar dari pada PAD. Hal tersebut memperlihatkan jika adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pusat untuk mendanai pembangunan di daerahnya.

Halim (2007) mengemukakan jika penetapan APBD dan realisasinya dapat dijadikan untuk melakukan penilaian terhadap kinerja keuangan pemerintah

daerah. Analisis terhadap rasio pada kinerja keuangan dapat menjadi tolok ukur bagi penilaian Kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Helfert (2000) mendefinisikan rasio sebagai suatu nilai yang memperlihatkan adanya keterkaitan satu unsur dengan unsur lain pada *financial report* suatu entitas. Sedangkan Munawir (1995) mengemukakan jika rasio didefinisikan sebagai bentuk perimbangan atau hubungan antar jumlah yang satu dengan lainnya di dalam pengelolaan finansial suatu daerah yang menjadi analisis rasio keuangan yang dapat dilaksanakan.

Kemandirian keuangan daerah telah banyak diteliti. Penelitian Abdullah dan Febriansyah (2016) memperlihatkan jika kinerja keuangan dipengaruhi oleh PAD dan tidak dipengaruhi oleh DAU dan DAK. Sedangkan penelitian Jauhar (2016) memperlihatkan cicak kinerja keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh PAD secara positif signifikan, tidak dipengaruhi oleh belanja modal dan DAU, dan dipengaruhi oleh DAK secara negatif signifikan.

Acuan yang dipergunakan pada penelitian ini adalah penelitian Abdullah dan Febriansyah (2016) di mana pada pernyataan tersebut hanya menggunakan variabel PAD, DAU, dan DAK saja. Sedangkan pada penelitian ini peneliti berusaha menambah dengan variabel dana perimbangan yang digunakan pada penelitian Prasasti dan Sari (2015) dan Muhayanah (2016) yang masih memiliki perbedaan hasil penelitian. Selain itu, dana perimbangan juga dapat berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan Pemda dikarenakan bila daerah menerima dana perimbangan dengan nilai yang cukup besar mampu untuk mengurangi ketergantungan terhadap pusat dan dapat memaksimalkan penerimaan keuangan

bagi daerahnya. Tingkat ketergantungan yang menurun dapat meningkatkan kemandirian bagi suatu daerah. Dana perimbangan juga berperan penting pada pelaksanaan otonomi daerah sebab penentu besaran dana perimbangan adalah kepemilikan potensi-potensi ekonomi yang dapat dijadikan sebagai sumber penghasilan bagi daerah yang menjadi modal utama bagi pembangunan dan kebutuhan belanja daerah selain dari PAD. Penelitian ini menggunakan data yang berasal dari kabupaten/kota se-jawa tengah pada periode 2013-2015.

Berdasarkan paparan di atas, maka peneliti memutuskan untuk mengemukakan judul penelitian yaitu **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kota dan Kabupaten di Jawa Tengah”**.

Rumusan Masalah

Berdasar pada paparan yang telah di atas, penelitian ini menginginkan adanya pengujian terhadap berbagai faktor yang dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah se-Jawa Tengah sehingga tumbuan masalah yang dapat diajukan antara lain:

1. Apakah PAD memberikan pengaruh pada kinerja keuangan Pemda?
2. Apakah DAU memberikan pengaruh pada kinerja keuangan Pemda?
3. Apakah DAK memberikan pengaruh pada kinerja keuangan Pemda?
4. Apakah DBH memberikan pengaruh pada kinerja keuangan Pemda?

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh antar variabel penelitian yang khususnya di pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah berikut:

1. Pengaruh PAD pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah.
2. Pengaruh DAU pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah.
3. Pengaruh DAK pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah.
4. Pengaruh DBH pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah.

Manfaat Penelitian

Peneliti mengharapkan bahwa hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Hasil manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Pengembangan Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang pemerintan.

2. Pengembangan praktik

- a. Dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah dalam pengambilan kebijakan terkait dengan berbagai upaya untuk meningkatkan kinerja keuangan pemda kabupaten/kota di Jawa Tengah.

- b. Sebagai bahan evaluasi bagi para peneliti agar dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti baik dalam hal penelitian maupun obyek penelitian, dalam hal ini adalah kualitas penelitiannya

