

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara adalah wilayah yang ditempati oleh masyarakat dan memiliki organisasi yang berfungsi untuk menjaga kepentingan negara. Organisasi yang dimaksud adalah lembaga pemerintah. Instansi pemerintah di masing-masing negara memiliki peran dalam meningkatkan layanan untuk memfasilitasi kepentingan baik masyarakat terhadap kesejahteraan masyarakat yang dicapai dengan mengelola keuangan pemerintah dengan baik. Meningkatkan layanan kepada masyarakat memiliki hubungan yang erat dengan implementasi kebijakan otonomi di suatu daerah.

Era reformasi pada pertengahan 1998, tuntutan timbul dari implementasi otonomi daerah yang lebih luas, nyata, dan akuntabel kepada pemerintah daerah tepatnya di tingkat kabupaten / kota. Reformasi yang terjadi di Indonesia ini juga telah mengubah sistem kehidupan negara, seperti permintaan akan tata pemerintahan yang baik dan pemisahan kekuasaan dari pihak berwenang antara eksekutif, yudikatif dan legislatif. Perubahan Era Reformasi telah diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang tersebut menuntut peran legislatif yang semakin meningkat dengan posisi terpisah dari eksekutif, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, tidak lagi

kepada Presiden, dan ada kepastian bahwa pelaksanaan pemerintahan dapat diawasi oleh masyarakat melalui DPRD. Reformasi berlanjut dan perubahan terjadi lagi dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 33 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 25 tahun 1999.

Paradigma pengelolaan keuangan daerah telah berubah sejak penerapan otonomi daerah sejak tahun fiskal 2001. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 yang merupakan landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada intinya mengatur agar pemerintah daerah di Indonesia menerapkan dan membiayai kemajuan daerah mereka sendiri dan mengoptimalkan potensi daerah, baik mengenai sumber daya manusia, dana, dan sumber daya lainnya yang merupakan kekayaan daerah. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan menjadi lebih mandiri, mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal manajemen keuangan daerah.

Kebebasan yang diberikan negara kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah, merumuskan dan melaksanakan kebijakan, dan mengelola keuangan daerah mereka secara mandiri adalah makna otonomi daerah (Sujarweni, 2015: 231). Implementasi kebijakan otonomi daerah bertujuan untuk memungkinkan daerah untuk mengeksplorasi dan mengembangkan potensi daerah dan memberikan layanan yang baik kepada masyarakat secara demokratis, terstruktur dan efisien. Halaskova (2016) mengemukakan bahwa potensi-potensi yang dimiliki daerah memiliki pengaruh pada kualitas dan ruang lingkup

pelayanan kepada masyarakat. Otoritas otonomi yang luas menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan layanan dan kesejahteraan rakyat secara demokratis, adil, makmur, dan berkelanjutan (Halim, 2007: 229).

Penerapan kebijakan otonomi daerah menyebabkan pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara mandiri oleh pemerintah daerah. Ini bertujuan untuk membuat pembangunan yang direncanakan dilakukan dengan baik dan selesai tepat waktu tanpa harus menunggu kebijakan dan bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sangat penting. Dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah memerlukan langkah penilaian yang lebih kompleks dan tidak terbatas jika hanya menggunakan satu variabel, maka penilaian pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah tidak dapat diukur, oleh karena itu variabel yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah harus beragam.

Kemajuan pemerintah daerah dipengaruhi oleh tata kelola keuangan yang baik. Manajemen keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif atau memenuhi prinsip nilai uang dan partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Manajemen keuangan daerah yang baik tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang andal, tetapi juga harus didukung oleh kapasitas keuangan daerah yang memadai. Salah satu tingkat kapasitas keuangan daerah dapat diukur dari jumlah pendapatan daerah, terutama pendapatan asli daerah. Upaya pemerintah daerah dalam mengeksplorasi kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan

pemerintah daerah. Pengukuran kinerja keuangan di pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai akuntabilitas dan kapasitas keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, suatu daerah dengan kinerja keuangan yang baik berarti bahwa daerah tersebut memiliki kapasitas keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah potensi yang dimiliki oleh suatu daerah dalam mengeksplorasi dan memanfaatkan sumber keuangan asli daerahnya untuk mendukung jalannya sistem pemerintahan, layanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah dengan tidak bergantung sepenuhnya pada pemerintah pusat dan dapat memiliki kebebasan penuh dalam menggunakan dana - dana untuk kepentingan masyarakat dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang yang berlaku. Masyarakat dalam hal ini memiliki peran sebagai pemegang saham atau *stakeholder* keuangan pemerintah daerah yang dapat memantau aliran dana di pemerintah sehingga Korupsi Nepotisme Kolusi (KKN) dihilangkan.

Kinerja keuangan pada pemerintah daerah dapat diketahui dengan menganalisis atau mengkaji seluruh keuangan suatu daerah sehingga dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya sesuai atau tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Rondonuwu dkk. (2015) menyatakan bahwa kemampuan untuk mengelola keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat dilihat pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) seperti kemampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan dari daerah mereka dan dapat membiayai pembangunan daerah dan layanan sosial yang disediakan untuk masyarakat. Salah satu

instrumen untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah adalah dengan menganalisis rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Hasil rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam:

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membangun penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.

Di pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan daerah menggunakan beberapa rasio ukuran yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian dan pertumbuhan (Sularso & Restianto, 2011). Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah mereka adalah dengan menganalisis rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah ditetapkan dan diimplementasikan. Semakin tinggi pertumbuhan pendapatan daerah dan nilai positif setiap tahun menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah mampu meningkatkan pertumbuhan pendapatan daerah. Pertumbuhan pendapatan daerah telah meningkat setiap tahun menyebabkan pemerintah daerah dapat memenuhi semua kebutuhan daerah dan memberikan indikasi bahwa keuangan daerah telah dapat dikelola dengan baik

oleh pemerintah daerah. Pemerintah di suatu daerah sebagai pihak yang berperan dalam mengelola keuangan daerah sangat penting untuk meningkatkan kemampuannya menghasilkan sumber keuangan guna meminimalkan penurunan pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahun.

Dalam penelitian ini, laporan keuangan yang digunakan ialah laporan realisasi APBD Kabupaten / Kota Provinsi Jawa Tengah, tahun anggaran 2014-2016. Komponen yang terkandung dalam laporan tersebut dapat digunakan sebagai variabel untuk mengetahui seberapa besar pengaruh dan tidak berpengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Laporan realisasi APBD di dalamnya terdapat pendapatan dan belanja daerah. Pendapatan yang dimaksud ialah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan lainnya. Sedangkan belanja daerah terdiri dari belanja operasional, belanja modal, belanja tak terduga. Adapun variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendapatan asli daerah (PAD) dan belanja modal.

UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa untuk kelancaran pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan sendiri dalam bentuk pendapatan asli daerah yang diperoleh daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pertumbuhan pendapatan daerah meningkat atau menurun tergantung dari seberapa besar pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah dimana akan berdampak positif pada pendapatan untuk daerah tersebut. Pendapatan daerah adalah komponen yang begitu penting di daerah karena digunakan untuk membiayai semua program yang

direncanakan oleh pemerintah daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan ekonomi daerah (Mohammed et al., 2015). Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014, pendapatan daerah adalah semua pendapatan daerah yang bersumber dari beberapa komponen dan mampu menambah nilai aset bersih yang dimiliki oleh daerah.

Pendapatan asli daerah adalah tulang punggung pembiayaan daerah. Oleh karena itu, kemampuan suatu daerah untuk mengeksplorasi pendapatan asli daerah akan mempengaruhi perkembangan dan perkembangan wilayah tersebut. Selain itu, semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), semakin kecil ketergantungan pada pemerintah pusat. Sumber keuangan dari pendapatan asli daerah lebih penting dari pada sumber dari luar pendapatan asli daerah. Sedangkan sumber keuangan yang berasal dari bantuan pemerintah pusat, umumnya telah ditentukan untuk pendanaan tertentu yang bersifat mengikat. Pemerintah daerah berusaha menggali pendapatan asli daerah sebanyak mungkin sehingga dapat memperoleh pendapatan maksimal untuk pengembangan dan pengembangan suatu daerah.

Pertumbuhan pendapatan daerah dipengaruhi oleh seberapa banyak sumber keuangan daerah mampu menghasilkan pendapatan bagi daerah. Kemampuan untuk mengeksplorasi dan memanfaatkan potensi daerah secara optimal akan dapat menghasilkan sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah (Sebastiana dan Cahyo, 2016). Sejalan dengan implementasi otonomi daerah mengharuskan pemerintah daerah dapat menghasilkan pendapatan asli daerah sehingga dapat meminimalkan ketergantungan pada bantuan dana dari

pusat. Menurut UU Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh berdasarkan peraturan daerah yang berlaku. Sumber pendapatan daerah sendiri terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah yang sah

Sumawan dan Sukartha (2016) berpendapat bahwa meningkatnya penerimaan pendapatan asli daerah setiap periode akan menunjukkan tingginya sumber keuangan daerah. Jika sumber keuangan tersebut yang dimiliki daerah dapat dimanfaatkan dan dikelola secara optimal, maka itu akan mencerminkan kinerja pemerintah daerah. Potensi yang dimiliki oleh suatu daerah diharapkan dapat dimanfaatkan dan dikelola dengan baik sehingga sumber keuangan yang bersumber dari pendapatan daerah dapat meningkat dalam setiap tahunnya (Taras dan Artini, 2017). Tuntutan bahwa pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan daerah adalah karena saat ini otoritas pemerintah pusat sekarang lebih didelegasikan ke daerah (Julitawati dkk., 2012). Beberapa penelitian terdahulu juga meneliti tentang pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan Nugroho dan Rohman (2012) memberikan hasil bahwa penerimaan yang tinggi terhadap pendapatan asli daerah dapat meningkatkan kemandirian pemerintah daerah sehingga hal ini berdampak pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Kemudian penelitian yang dilakukan Darwanis dan Saputra (2014) mereka berpendapat bahwa pemerintah dapat meningkatkan pendapatan asli daerah melalui retribusi daerah dan pajak daerah sehingga pemerintah daerah dapat meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan

mereka. Julitawati dkk., (2012) dan Wenny (2012) juga menemukan bahwa pendapatan asli daerah memiliki dampak positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Di sisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) menemukan bahwa pendapatan asli daerah memiliki tidak pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, yang memberikan indikasi bahwa peningkatan pendapatan asli daerah dapat mengurangi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Belanja modal adalah belanja yang dilakukan pemerintah yang mampu berkontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah. Mohammed dkk, (2015) berpendapat bahwa belanja modal merupakan suatu kegiatan belanja pemerintah daerah yang dapat meningkatkan aset tetap dan dapat memberikan manfaat suatu daerah dalam jangka panjang. Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk akuisisi aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan suatu daerah. Dengan perkembangan pembangunan yang pesat, diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya, terutama dalam hal keuangan. Untuk dapat mengetahui peningkatan kemandirian daerah.

Belanja modal juga digunakan sebagai variabel independen dalam penelitian ini karena kegiatan belanja modal juga mempengaruhi pertumbuhan pendapatan daerah yang merupakan proyeksi kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian Yulia dan Mimba (2016) menunjukkan bahwa alokasi dana untuk belanja modal yang lebih banyak, nantinya akan membantu pemerintah daerah untuk mendapatkan sumber keuangan sehingga menghasilkan pendapatan daerah, hal ini nantinya akan berimplikasi pada peningkatan kinerja keuangan pemerintah

daerah. Adapun kegiatan belanja modal salah satunya adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur yang tinggi akan mampu meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan pemerintah daerah (Puspitasari dkk., 2015). Menurut Andirfa dkk (2016), infrastruktur di suatu daerah diharapkan dapat menciptakan efisiensi di berbagai sektor, meningkatkan produktivitas masyarakat sehingga ini akan berdampak pada kinerja keuangan pemerintah daerah yang lebih baik. Mulyani dan Wibowo (2017) juga berpendapat bahwa belanja modal memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Di sisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Nugroho dan Rohman (2012) menemukan bahwa belanja modal tidak memiliki pengaruh positif terhadap pertumbuhan kinerja keuangan daerah secara langsung. Hasil ini memberikan indikasi bahwa kinerja karyawan kurang optimal dan anggaran belanja modal sering digunakan untuk keuntungan pribadi, yang mengarah ke tindakan korupsi. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Darwanis dan Saputra (2014), mengemukakan bahwa belanja modal berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

penelitian ini merupakan mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Ni Putu Gina Sukma Antari dan Ida Bagus Panji Sedana yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Bali pada Tahun 2018, perbedaannya adalah di objek penelitian yaitu di Pemerintah Kabupaten/Kota provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dilakukan penelitian dengan judul : **“Analisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal**

## **terhadap Kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan *research gap* yang dikemukakan di atas, maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut ; *”Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?”*

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Adapun pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Adakah pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Adakah pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain :

### **1) Manfaat teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan wacana, tambahan informasi dalam bidang akuntansi sektor publik,

### **2) Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat digunakan sebagai wacana, informasi tambahan kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan pendapatan asli daerah dan belanja modal dalam meningkatkan atau memperbaiki kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/ Kota Provinsi Jawa Tengah.