

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah provinsi, yang mana tiap-tiap provinsi tersebut terdiri dari kabupaten dan kota. Dari tiap-tiap provinsi yang terdiri dari kabupaten dan kota tersebut, memiliki pemerintahan daerah untuk mengatur dan melaksanakan sendiri pemerintahan sesuai dengan program otonomi daerah. Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada penyerahan sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, termasuk pelaksanaan pengelolaan keuangan yang juga diserahkan kewenangannya ke pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah dapat dinilai dengan melakukan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu tingkat pencapaian dari suatu hasil kinerja keuangan pemerintah daerah, yang meliputi anggaran dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2002:126). Analisis kinerja keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi.

Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah sangat berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan. Selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*profits* atau *net income*), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus atau defisit menunjukkan sebuah muara dari komitmen atau kesepakatan antara eksekutif (Kepala Daerah dan jajarannya) dengan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dalam satu tahun anggaran, yang di hulunya sendiri sudah dihiasi dengan berbagai asumsi dan kompensasi.

Surplus/defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di anggaran (APBD) maupun dalam laporan realisasi anggaran (LRA). Jika anggaran/realisasi pendapatan lebih besar daripada anggaran/realisasi belanja, maka terjadi surplus, kalau sebaliknya maka terjadi defisit. Ada pemerintah daerah yang mengalami surplus dalam anggaran ataupun realisasi anggarannya, namun lebih banyak lagi Pemda yang mengalami defisit.

Menurut Bratakusumah dan Solihin (2004:215) untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja, dan standar biaya. Yang dimaksud dengan standar analisa belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Yang dimaksud dengan tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah (Bratakusumah dan Solihin, 2004:215).

Ringkasan kinerja keuangan pemerintah daerah, pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan harus dilaporkan oleh kepala daerah pada akhir tahun anggaran yang terdapat di nota perhitungan APBD dalam laporan pertanggungjawaban (LPJ) APBD kepada pemerintah pusat dengan tembusan kepada DPRD. Nota perhitungan APBD mencakup kinerja daerah dalam rangka pelaksanaan program yang direncanakan dalam APBD tahun anggaran berjalan, kinerja pelayanan yang dicapai, bagian belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta belanja modal atau pembangunan untuk aparatur daerah dan pelayanan publik, bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran DPRD termasuk sekretariat DPRD, posisi dana cadangan, laporan aliran kas, neraca daerah (Fuadi, 2016:106).

APBD merupakan unsur yang sangat penting dalam kinerja keuangan pemerintah daerah, karena rasio-rasio dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan unsur-unsur yang ada dalam APBD seperti rasio kemandirian keuangan daerah dan rasio derajat desentralisasi yang menggunakan unsur Pendapatan yaitu Pendapatan Asli Daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah yang menggunakan unsur pendapatan yaitu akun pendapatan transfer atau (Dana Perimbangan) atau rasio aktivitas yang menggunakan unsur belanja yaitu akun belanja rutin dan belanja pembangunan.

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu provinsi besar dengan jumlah penduduk yang terbilang tinggi yang secara tidak langsung menuntut pengelolaan keuangan daerah yang optimal. Namun pada tahun 2013 dan 2014, Badan Pemeriksa Keuangan masih menemukan sejumlah masalah yang cukup signifikan dan cenderung berulang pada Laporan Keuangan provinsi Jawa Barat. Beberapa masalah tersebut antara lain, penatausahaan aset tetap yang belum tertib diantaranya tanah pemerintah daerah Jawa Barat masih banyak yang belum bersertifikat dan bahkan tidak dapat ditelusuri keberadaannya, pertanggungjawaban penggunaan belanja daerah tidak didukung dengan bukti yang sah dan sesuai dengan pengeluaran riil, penatausahaan piutang PBB belum didasarkan pada data yang valid, pengelolaan dan pertanggungjawaban dana kapitasi tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dana kapitasi tersebut, keberadaan BUMD (non PDAM) yang didirikan oleh pemerintah daerah masih banyak yang belum memberikan

kontribusi kepada pemerintah daerah. Dengan masih banyaknya masalah keuangan pada Provinsi Jawa Barat juga akan mempengaruhi kinerja keuangan provinsi tersebut. (<http://bandung.bisnis.com/read/20150605/82444/535082/ini-6-masalah-yang-masih-membelit-laporan-keuangandaerah-di-jabar>)

Selain masih terdapat sejumlah masalah tersebut, pada tahun 2015 berdasarkan temuan Badan Pemeriksa Keuangan bahwa terjadi keterlambatan penyerapan anggaran baik di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah termasuk di Provinsi Jawa Barat, hal ini disampaikan Badan Pemeriksa Keuangan saat melakukan pertemuan dengan Tim Komisi XI DPR. (<http://news.liputan6.com/read/2876819/penyerapan-anggaran-jawa-barat-lambat>). Dengan masalah keterlambatan penyerapan baik di daerah Provinsi Jawa Barat ataupun daerah Provinsi lainnya, tentu akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Keberhasilan suatu pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat dan diukur dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya dan salah satu pengukuran kinerja pemerintah daerah yaitu dalam hal keuangan.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia menilai tata kelola keuangan pemerintah daerah yang sering menimbulkan pelanggaran hukum, masih menjadi masalah serius. Persoalan tersebut dinilai mendesak harus segera dibenahi sebelum upaya-upaya mengoptimalkan penggunaan keuangan daerah lainnya (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/05/04/nnu386-bpk-pengelolaan-keuangan-daerah-masih-jadi-masalah>).

APBD dibagi menjadi tiga bagian, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Pembiayaan merupakan kategori baru yang belum ada pada APBD era prareformasi. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD makin informatif, yaitu memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah. Hal ini sesuai dengan definisi pendapatan sebagai hak pemerintah daerah, sedangkan pinjaman belum tentu menjadi hak pemerintah daerah. Selain itu, dalam APBD mungkin terdapat surplus atau defisit. Pos pembiayaan ini merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran. Di dalam bentuk APBD tersebut, pendapatan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.

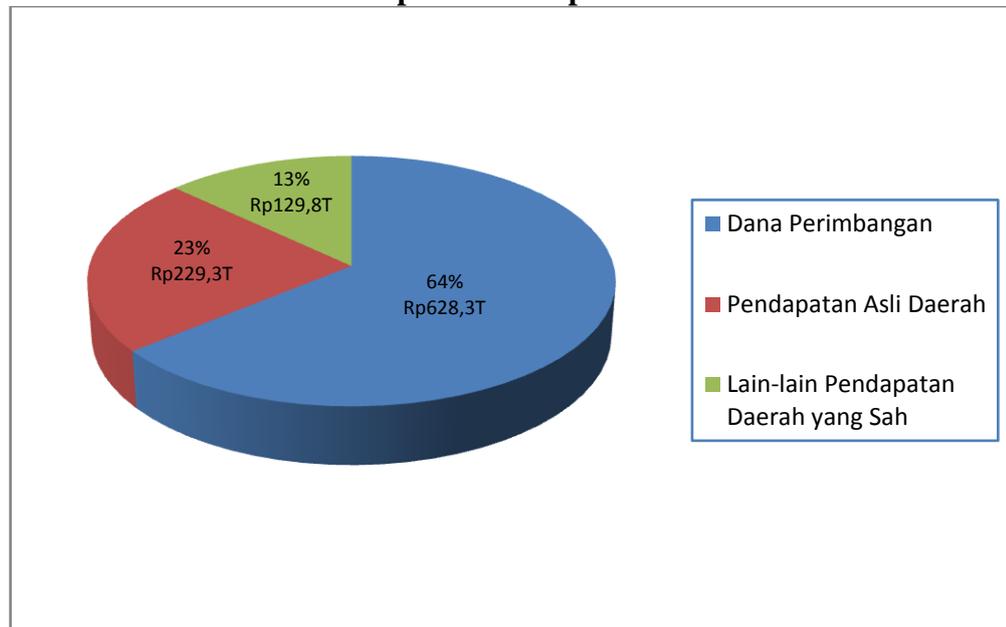
Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa PAD relatif kecil sehingga APBD pada umumnya didominasi oleh sumbangan dari pemerintah pusat (Dana Perimbangan). Hal tersebut tentu akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah karena pemerintah daerah akan sangat bergantung kepada pemerintah pusat dalam sumber pendapatan daerahnya yaitu dari Dana Perimbangan. Jika pemerintah pusat mengurangi jumlah Dana Perimbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, maka pendapatan daerah yang diterima pemerintah daerah akan berkurang dan pemerintah daerah harus mencari dan menggali lebih banyak lagi pendapatan daerah dari sektor lain, hal tersebut akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Rendahnya PAD bukan berarti bahwa daerah tersebut miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selama ini sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pemerintah pusat. Aturan keuangan pusat dan daerah, pada satu sisi mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, disisi lain untuk memfasilitasi proses pembangunan daerah yang dijalankan dibawah skema otonomi daerah (Adisasmita, 2011:156).

Akan tetapi dengan rendahnya PAD, juga akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, karena dengan rendahnya PAD akan menurunkan penerimaan pendapatan daerah. Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah secara lebih rinci dapat dinilai dengan cara melakukan analisis laporan keuangan. Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat tercermin dari Laporan Keuangan Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, dan Laporan Arus Kas (Mahmudi, 2010:87). Dengan menurunnya penerimaan pendapatan daerah maka akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah karena pendapatan daerah merupakan salah satu unsur penting dalam Laporan Realisasi Anggaran selain unsur belanja dan juga pembiayaan. Dengan menurunnya pendapatan daerah karena masih rendahnya penerimaan PAD juga akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Masih kecilnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah dan juga masih mendominasinya sumbangan dari pemerintah pusat (Dana Perimbangan) dapat dilihat pada Gambaran Umum APBD 2016 berikut ini.

Gambar 1.1
Komposisi Pendapatan Daerah



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Gambar 1.1 menjelaskan bahwa dana sumbangan dari pemerintah pusat (Dana Perimbangan) masih jauh lebih besar dari Pendapatan Asli Daerah dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. Komposisi Pendapatan Daerah pada gambaran umum APBD tahun 2016 besaran jumlah uang dan presentase, terlihat bahwa Dana Perimbangan masih mendominasi sumber pendapatan daerah yaitu sebesar 64% atau senilai Rp628,3 triliun, sedangkan Pendapatan Asli Daerah hanya sebesar 23% atau senilai Rp229,3 triliun dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah sebesar 13% atau senilai Rp129,8 triliun.

Berdasarkan semua penjelasan tersebut, penelitian ini mencoba untuk mencari tahu lebih lanjut tentang bagaimana sebenarnya pengaruh pada Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Provinsi Jawa Barat pada tahun 2013 sampai dengan tahun 2015. Peneliti berkeyakinan bahwa penelitian ini akan memiliki

kontribusi dan bermanfaat untuk perkembangan informasi yang relevan bagi ilmu Akuntansi Keuangan Daerah, karena penelitian ini memiliki perkembangan dan perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, terutama terkait sumber data dari penelitian ini, yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Jawa Barat tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 yang baru dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan – Kementerian Keuangan pada tahun 2016, sehingga penelitian ini akan menjadi lebih terbaru dan juga perbedaan sampel maupun populasi. Peneliti bermaksud untuk menuangkannya kedalam skripsi yang berjudul **“Pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Provinsi Jawa Barat tahun 2013-2015”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah dalam judul “Pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah” yaitu sebagai berikut:

1. Masih terdapat sejumlah masalah pada laporan keuangan provinsi Jawa Barat pada tahun 2013 dan 2014, yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut.
2. Pada tahun anggaran 2015 terjadi keterlambatan penyerapan anggaran di Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

3. Tata kelola keuangan pemerintah daerah masih sering menimbulkan pelanggaran hukum, sehingga dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah tersebut.
4. Ketergantungan pemerintah daerah akan dana perimbangan dari pemerintah pusat masih besar, sehingga daerah tersebut akan kurang mandiri dalam menghasilkan pendapatan daerahnya.
5. Pendapatan asli daerah masih relatif kecil dalam menyumbang pendapatan daerah, sehingga pemerintah daerah akan bergantung pada dana yang diberikan pemerintah pusat.

C. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah diperlukan agar penelitian ini dapat lebih terfokus dan terarah. Penelitian ini terfokus pada Dana Perimbangan yang cara mengambil datanya dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah yang datanya diambil juga dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran serta Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang diukur dengan Rasio Aktivitas yang datanya juga diambil dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran yaitu bagian Belanja dan Total APBD.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah penelitian yang telah diuraikan, maka masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Provinsi Jawa Barat ?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Provinsi Jawa Barat ?

E. Kegunaan Penelitian

Manfaat dilakukannya penelitian ini adalah untuk menguji, menganalisis, dan mengetahui apakah terdapat pengaruh yang signifikan dari Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2013 -2015. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan gambaran mengenai hubungan antar variabel, baik variabel dependen dan variabel independen secara nyata dari konsep-konsep yang ada, sehingga mampu mendukung untuk melakukan pengembangan penelitian mengenai pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau saran dan bahan pertimbangan kepada

pemerintah daerah untuk dijadikan bahan evaluasi dalam penerapan kebijakan dibidang keuangan daerah, khususnya pemerintah daerah provinsi Jawa Barat.

- b. Bagi para pembaca dan peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi dan manfaat yang terkandung didalam penelitian, yaitu bahan pengetahuan mengenai Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, dan juga diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi untuk penelitian yang relevan dikemudian hari.