

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan negara yang terdiri atas berbagai daerah. Dalam penyelenggaraan sistem perekonomian, tentunya setiap daerah diberikan hak dan kewenangan sendiri untuk mengelola daerahnya, maka dengan adanya otonomi daerah tersebut negara ini menganut desentralisasi. Menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014, desentralisasi merupakan penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah dengan pelimpahan wewenang yang berdasarkan asas otonomi (Heryanti et al., 2019).

Ciri utama yang menunjukkan bahwa daerah tersebut termasuk kedalam daerah yang telah melakukan otonomi terletak dari kemampuan daerah untuk memperoleh sumber keuangan sendiri serta ketergantungan terhadap pemerintah pusat sangat kecil, terlaksananya otonomi daerah memberikan peluang lebih tinggi kepada pemerintah daerah agar lebih optimal memanfaatkan potensi yang dimilikinya (Antari Sukma Gina, 2018). Diterapkannya kebijakan tersebut dikarenakan pemerintah pusat tidak mampu mengawasi pembangunan daerah secara keseluruhan, maka dilimpahkan

kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah untuk mengatur serta mengelola secara mandiri kepentingan daerahnya dengan mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya (Rosemary O, et al., 2016).

Tuntutan yang tinggi terhadap pemerintah daerah berujung kepada pengukuran kinerja dengan tujuan membangun pemerintahan yang secara mandiri mampu untuk membiayai kebutuhan daerahnya sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat kecil berujung terciptanya pemerintahan yang mandiri serta efisien dalam mengelola keuangan daerahnya. Kinerja merupakan suatu pencapaian atas apa yang telah direncanakan sebelumnya, maka kinerja bisa dikatakan baik apabila pencapaian melebihi apa yang telah direncanakan sebelumnya (Yasin et al., 2017). Kinerja keuangan pemerintah daerah berimplikasi kepada kemampuan untuk mengelola keuangan yang dilakukan pemerintah daerah, tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terlihat dari penerimaan pendapatan daerah serta kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan daerah (Halim, 2019).

Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangannya, pemerintah daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber daya yang dimilikinya melalui Pendapatan Asli Daerah. Menurut undang-undang nomor 28 tahun 2009, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber keuangan yang diperoleh pemerintah daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah (Djuniar & Zuraida, 2018). Kemampuan suatu daerah dalam memperoleh PAD akan mempengaruhi perkembangan daerah tersebut. Semakin besar kontribusi PAD, maka akan semakin kecil pula

ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat sehingga berimplikasi kepada meningkatnya kinerja pemerintah daerah (Mulyani, S., dan Wibowo, 2017).

Menurut Budianto (2016) dalam mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan bantuan dana dalam bentuk Dana Perimbangan. Menurut undang-undang nomor 33 tahun 2004 Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendanai kebutuhan daerah untuk pelaksanaan desentralisasi. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap Dana Perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat menunjukkan tingkat kemandirian yang masih rendah. Rendahnya tingkat kemandirian menggambarkan masih rendahnya kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah dalam membiayai program dan kegiatan operasionalnya masih sangat bergantung pada sumber dana dari pemerintah pusat (Wahyuningsih, 2016).

Pemerintah daerah mengalokasikan pendapatan tersebut kedalam APBD, salah satunya untuk menambah belanja daerah dalam bentuk aset agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi lewat pendapatan daerah. Ukuran pemerintah daerah dapat diprosikan dengan total aset yang dimiliki pemerintah daerah, semakin besar ukuran pemerintah daerah maka semakin besar pula peluang kemudahan pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan operasional, apabila semakin besar ukuran pemerintah daerah maka dapat memberi kelancaran dalam memperoleh pendapatan daerah. Oleh karena itu, semakin besar ukuran pemerintah daerah semakin besar pula

tuntutan pemerintah daerah agar memiliki kinerja keuangan yang lebih baik (Febrianto Nova, 2018)

Menurut Mahmudi (2016) untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dapat menggunakan beberapa rasio keuangan antara lain rasio kemandirian daerah, rasio efisiensi, dan rasio ketergantungan daerah. Berikut tabel kinerja keuangan pemerintah daerah secara umum berdasarkan dua provinsi besar yang berdekatan tergambar dengan ketiga rasio tersebut

**Tabel I. 1**  
**Rasio perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah**

No	Keterangan	Tahun	DKI Jakarta	Jawa Barat
1	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	2016	0,687	0,615
		2017	0,677	0,562
		2018	0,707	0,579
2	Rasio Efisiensi Keuangan Pemerintah Daerah	2016	0,129	0,103
		2017	0,131	0,072
		2018	0,178	0,092
3	Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah	2016	0,257	0,383
		2017	0,258	0,448
		2018	0,226	0,418

Sumber : Data diolah oleh peneliti

Rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai seluruh kegiatan daerahnya. Terlihat dari tabel tersebut pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam kurun waktu periode anggaran 2016-2018 memiliki skala angka terbesar yang mengartikan bahwa provinsi ini mampu secara mandiri untuk memenuhi pembiayaan daerahnya secara mandiri. Provinsi Jawa Barat kurang konsisten dilihat didalam tabel karena data setiap tahunnya menunjukkan bahwa tingkat kemandiriannya semakin menurun sehingga berimplikasi kepada menurunnya Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Rasio efisiensi keuangan pemerintah daerah memperlihatkan sebuah perbandingan antara realisasi pengeluaran daerah dengan realisasi pendapatan yang telah diterima daerah. Pada tabel tersebut menjelaskan bahwa provinsi Jawa Barat sangat efisien dalam mengelola keuangan daerahnya tahun 2016-2108 dibandingkan dengan provinsi DKI Jakarta, apabila pemerintah daerah mampu secara efisien mampu untuk mengelola keuangan daerahnya maka akan semakin meningkatkan kinerja keuangannya.

Rasio ketergantungan keuangan pemerintah daerah dapat dihitung dengan perbandingan antara jumlah pendapatan transfer yang diterima dengan total pendapatan daerah. Pada tabel tersebut menjelaskan bahwa provinsi DKI Jakarta memiliki tingkat ketergantungan yang kecil lalu diikuti oleh provinsi Jawa Barat, dilihat dari tabel tersebut Provinsi Jawa Barat masih sangat bergantung pada pemerintah pusat dengan memiliki angka terbesar dalam rasio kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga apabila semakin tinggi rasio ketergantungan maka berimplikasi kepada menurunnya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Pada laporan keuangan tahun anggaran 2017 lalu, provinsi yang mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian untuk seluruh kota maupun kabupaten adalah provinsi Banten. Meskipun seluruh laporan keuangan pemerintah daerah di wilayah provinsi Banten telah memperoleh opini WTP, namun masih ada kelemahan-kelemahan dalam tata kelola keuangan daerah yang perlu menjadi perhatian pemerintah provinsi Banten. Kelemahan itu antara lain dalam pengelolaan pendapatan asli daerah, khususnya menyangkut kerja sama dengan pihak ketiga yang kurang menguntungkan dan kelemahan lainnya masih adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan pengadaan barang dan jasa serta belanja daerah yang bersifat fisik untuk menambah jumlah aset demi memperbesar ukuran pemerintah daerah.

Selanjutnya BPK juga menemukan perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan pertanggungjawaban kegiatan pembangunan jalan tidak berdasarkan data yang akurat serta pengadaan material pemeliharaan jalan tidak sesuai rencana yang sebelumnya telah direncanakan serta penyaluran dana desa juga belum tertib dan tepat waktu sesuai ketentuan ([www.galamedianews.com](http://www.galamedianews.com), diakses 16 Maret 2020). Provinsi Banten memperoleh opini WDP selama 16 tahun dan akhirnya mendapatkan opini WTP berturut-turut dari tahun 2016 sampai dengan 2018. Salah satu hal yang membuat provinsi Banten meraih opini WTP dari meningkatnya ketaatan para aparatur dalam melaksanakan pekerjaannya, aparatur daerah mulai patuh terhadap perundang-undangan yang berlaku. BPK mengapresiasi keberhasilan ini karena provinsi Banten sangat rawan sekali dalam tindak pidana korupsi tergambarkan dari pimpinan daerah yang terlibat didalamnya dan hal tersebut merupakan momentum provinsi Banten untuk memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah serta mempertahankan kepercayaan masyarakat serta opini tersebut pada periode anggaran selanjutnya ([www.beritasatu.com](http://www.beritasatu.com), diakses 16 Maret 2020).

Penelitian yang dilakukan oleh (Budianto, 2016) menyatakan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah Daerah di Provinsi Sulawesi Utara yang mengartikan masih tingginya kebutuhan Dana Perimbangan yang digunakan oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Utara maka dapat berpengaruh negatif bagi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah karena semakin besar kebutuhan dana ini mengidentifikasikan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah semakin menurun dan hasil yang sama juga ditunjukkan oleh (Wahyuningsih, 2016) dalam penelitiannya menyatakan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah dikarenakan masih

tingginya kebutuhan akan dana tersebut. Selanjutnya ada penelitian I. Sari et al. (2016) yang menyatakan Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Pulau Sumatera dikarenakan nilai aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah memberikan pengaruh untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Pulau Sumatera, berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Febrianto Nova (2018) menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengartikan bahwa pemerintah daerah belum mampu untuk mengelola secara baik aset yang telah dimiliki sehingga memiliki pengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Antari Sukma Gina (2018) dalam penelitiannya menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Bali karena mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan bagi Provinsi Bali, bertolak belakang dengan hasil yang dilakukan oleh Mulyani, S., dan Wibowo (2017) yang menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Tengah karena pendapatan yang didapatkan belum dapat memberikan kontribusinya secara baik bagi pendapatan di Jawa tengah. Penelitian dengan hasil berbeda juga ditunjukkan oleh Djuniar & Zuraida (2018) yang menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan karena kurang efektif dan efisiennya pengelolaan PAD yang dilakukan oleh pemerintah di

Provinsi Sumatera Selatan sehingga tidak mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Lalu ada penelitian yang dilakukan oleh Tungki Ariwibowo (2015) yang menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah memoderasi pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan hasil analisis data yang telah diteliti.

Berdasarkan uraian diatas dan masih banyaknya penelitian dengan hasil yang berbeda, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Dana Perimbangan dan Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018 dengan Pendapatan Asli Daerah sebagai Variabel Moderasi”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, berikut merupakan perumusan masalah didalam penelitian ini :

1. Apakah terdapat pengaruh antara Dana Perimbangan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018?
2. Apakah terdapat pengaruh antara Ukuran Pemerintah Daerah dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah memoderasi hubungan Dana perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah memoderasi hubungan Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah apakah memoderasi Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah apakah memoderasi Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018.

### **D. Kebaruan Penelitian**

Penelitian ini memiliki suatu pembaruan dari penelitian ini akan menguji pengaruh Dana Perimbangan dan Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Banten 2012-2018 dengan Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel moderasi dan objek dari penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelitian pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPAKD) Provinsi Banten. BPKAD Provinsi Banten merupakan suatu organisasi tata kerja di pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Banten. Data penelitian diambil dari

Laporan Realisasi APBD yaitu bagian pendapatan transfer, pendapatan asli daerah dan total pendapatan daerah serta Laporan Neraca Daerah bagian total aset Provinsi Banten tahun anggaran 2012-2018. Penelitian ini penting dilakukan karena peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan cerminan dari berhasilnya pengelolaan keuangan daerah