

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Otonomi daerah adalah suatu kebebasan yang dimiliki suatu daerah untuk menciptakan suatu peraturan daerah, menyusun, mengelola serta melaksanakan kebijakan-kebijakan keuangan demi meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerahnya sendiri. Kebijakan otonomi daerah diterapkan karena ketidakmampuan pemerintah pusat untuk mengurus keseluruhan pembangunan daerah-daerah yang ada di suatu negara, oleh karena itu pemerintah pusat memberikan suatu wewenang dan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola secara mandiri seluruh kepentingan daerahnya, serta menuntut pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah yang didapat melalui pemanfaatan potensi-potensi daerah secara mandiri yang nantinya dipergunakan untuk pembangunan daerah yang bersangkutan.

Pengelolaan keuangan merupakan salah satu faktor yang sangat penting yang harus dijalankan oleh setiap daerah di Indonesia. Pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu penentu suatu pencapaian, serta kesuksesan pembangunan dan juga penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan adanya pengelolaan keuangan suatu daerah yang baik dan optimal akan menjamin tercapainya pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang suatu saat akan berdampak pada peningkatan kinerja pemerintah daerah. Sularso dan Restianto (2011) juga menjelaskan bahwa kemajuan suatu daerah bisa dilihat dari bagaimana suatu daerah mengelola keuangannya.

Kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan suatu pengelolaan keuangan yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti kemampuan pemerintah dalam membiayai pembangunan dan meningkatkan pelayanan sosial kepada masyarakat serta mampu meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya (Rondonuwu *et al.*, 2015). Laporan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah (APBD) masing - masing daerah dapat digunakan sebagai suatu acuan dan tolak ukur dalam proses pembangunan daerah (Maisyuri, 2017). Pemerintah wajib memberikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dalam menjalankan suatu pemerintahan di daerahnya kepada umum atau masyarakat guna tercapainya asas transparansi dari pelaporan tersebut sehingga masyarakat dapat menilai bagaimana kinerja pemerintahnya dalam mengelola keuangan di daerahnya apakah sesuai dengan pendapatan yang diterima daerah dan apakah pengalokasiannya sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 Pasal 1 Ayat 37 (perubahan kedua dari Permendagri No. 13 Tahun 2006), Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan dicapai atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja keuangan merupakan indikator yang digunakan dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Analisis kinerja keuangan digunakan untuk mengidentifikasi bagaimana alur keuangan suatu pemerintahan daerah berdasarkan laporan keuangan pemerintah daerah tersebut (Darwanis & Saputra, 2014). Pengukuran kinerja keuangan pemerintah sangat penting dilakukan mengingat pengaruhnya sangat besar terhadap sektor publik. Pengukuran kinerja keuangan juga dipergunakan sebagai cerminan dalam penilaian akuntabilitas serta kemampuan keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah adalah pemasukan suatu daerah tertentu yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pemasukan yang sah. Kenaikan suatu PAD merupakan eksekusi dari pertumbuhan ekonomi. Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Pertumbuhan ekonomi suatu daerah dapat dilihat dari indikator yang mempengaruhinya baik itu mengalami peningkatan maupun penurunan. Masih terdapat banyak masalah yang sedang dihadapi pemerintah di daerah yang terkait dengan usaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerahnya. Adanya pengaruh perubahan (peningkatan/ penurunan) pendapatan asli daerah, tenaga kerja, serta belanja modal terhadap kinerja keuangan.

Pendapatan daerah merupakan sebuah komponen serta bagian penting bagi suatu daerah, karena pendapatan suatu daerah nantinya akan dipergunakan untuk membiayai dan menjalankan seluruh program - program yang telah direncanakan oleh pemerintah. Pasal 157 Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD yaitu hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain - lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan asli daerah memberikan arti penting bagi daerah karena nantinya akan dapat dipergunakan untuk menjalankan roda pemerintahan guna menunjang kesejahteraan masyarakatnya (Andirfa *et al.*, 2016)

Menurut PSAP Nomor 2, belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Pada pasal 53 ayat 2 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 ditentukan bahwa nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Peningkatan belanja daerah diharapkan dapat membawa dampak positif kepada publik seperti sarana prasarana yang akan mempermudah layanan kepada masyarakat di daerah tersebut dan akhirnya dapat meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan yang tercermin di Pendapatan Asli Daerah nantinya.

Anggaran belanja modal ditujukan pada kebutuhan suatu daerah akan sarana dan prasarana agar pemerintah mendapatkan kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas untuk masyarakat. Belanja Modal ini berkaitan kuat dengan rencana penggunaan keuangan dalam jangka panjang, seperti untuk pemeliharaan aset tetap tersebut yang telah dibelanjakan oleh pemerintah daerah untuk daerah yang dimaksud. Pemerintah daerah diharapkan agar bisa mengelola penerimaan yang daerahnya hasilkan sendiri lalu ditujukan untuk membangun perekonomian daerahnya. Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menambah aset tetap. Penyusunan APBD bertujuan untuk meluruskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan secara

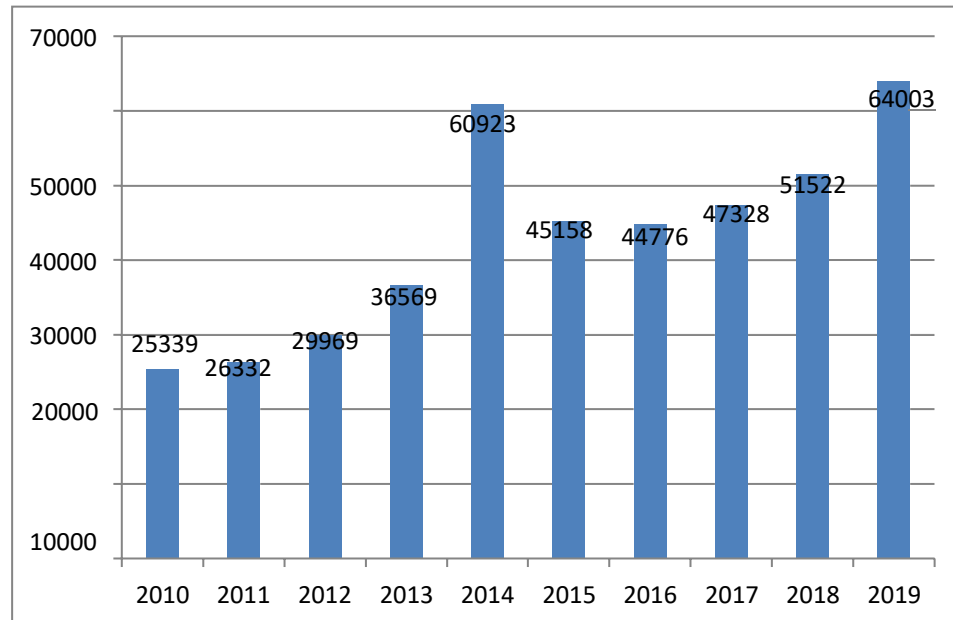
tepat dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran daerah yaitu menuntun kemandirian suatu daerah sehingga upaya harus dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut menekankan adanya pelimpahan wewenang pengelolaan sumber daya keuangan daerah, dengan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan, potensi, dan aspirasi masyarakat mereka dari pada pemerintah pusat. Konsekuensi dari adanya otonomi daerah yaitu harus disertai dengan peningkatan kinerja dan akuntabilitas pemerintah daerah agar tujuan desentralisasi kekuasaan dapat dicapai. Kenyataan yang terjadi adalah masih tinggi tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat.

Dana Perimbangan adalah sumber pendapatan lain daerah yang memiliki kontribusi besar pada struktur APBD. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menyebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan atau yang sering disebut dengan Dana Transfer ini mempunyai peranan yang penting terutama untuk mencapai efisiensi dan keadilan dalam penyediaan layanan publik. Dana Perimbangan memengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yaitu dana yang diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk kebutuhan daerahnya. Sehingga akan membuat Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menurun.

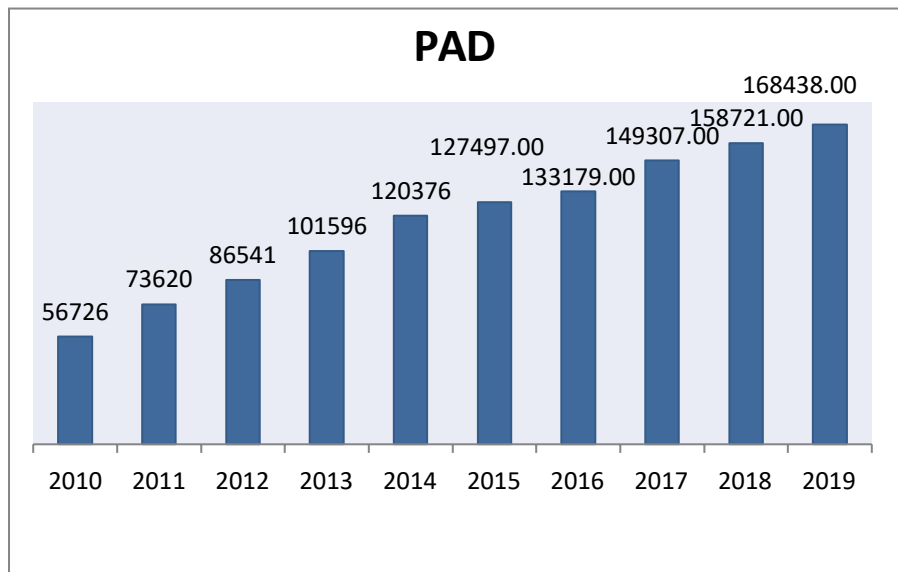
Penelitian ini merupakan penelitian relasional yang akan menguji suatu pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal, terhadap Kinerja Pemerintah Kota/kabupaten di Provinsi Sumatera Utara. Saat ini di wilayah Provinsi Sumatera Utara terdapat 25 kabupaten dan 8 kota. Sumatera Utara merupakan provinsi keempat terbesar jumlah penduduknya di Indonesia setelah Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah. Menurut hasil pencacahan lengkap Sensus Penduduk pada tahun 2010 jumlah penduduk Provinsi Sumatera

Utara sebanyak 12.982.204 jiwa , yang bertempat tinggal di daerah perkotaan terdapat sebanyak 6.382.672 jiwa (49,16 persen) dan di daerah perdesaan terdapat sebanyak 6.599.532 jiwa (50,84 persen).



Sumber : Badan Pusat Statistik Sumatera Utara

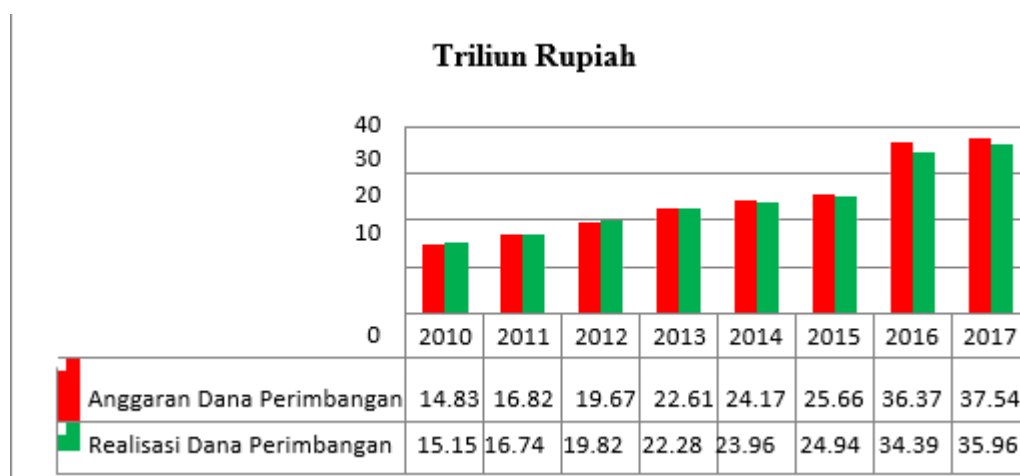
Belanja modal daritahun 2010-2019 mengalami kenaikan dan penurunan. Belanja modal pada tahun 2019 merupakan belanja modal tertinggi di sepuluh tahun terakhir yakni Rp. 64.003.299.654. Belanja modal tertinggi kedua yakni tahun 2014 sebesar Rp. 60.923.954.664. Sedangkan pada tahun 2010 belanja modal di Indonesia hanya Rp.25.339.012.874 dan selanjutnya diikuti kedua terendah yakni tahun 2011, belanja modal sebesar Rp. 26.332.973.944.



Sumber: Badan Pusat Statistik Sumatera Utara

Pada tahun 2010-2019 Pendapatan Asli Daerah (PAD) terus mengalami kenaikan. Terlihat dari tabel di atas bahwa pada tahun 2010. Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya Rp. 56.726.589.730. Pada tahun 2011 mengalami peningkatan yakni sebesar Rp. 73.620.310.358. Dan terus mengalami peningkatan sehingga tahun 2019 Penerimaan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 168.438.804.676.

### DANA PERIMBANGAN



Sumber : Badan Pusat Statistik Sumatera Utara

Anggaran dana perimbangan menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, dan realisasi dana perimbangan yang diterima daerah lebih rendah dari anggaran yang telah ditetapkan. Artinya pemerintah telah mampu mengurangi kontribusi dana perimbangan jika dibandingkan dengan anggaran, namun belum mampu untuk menurunkan realisasi dana perimbangan selama tahun 2010-2017.

Penelitian ini dilakukan dikarenakan fenomena dimana kondisi pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak dari transfer daripada pendapatan asli daerahnya sehingga dapat menyebabkan pemborosan dalam belanja daerah dan dengan meningkatnya Dana Perimbangan yang diterima pemerintah daerah dimanfaatkan sesuai dengan tujuan utama dari diterimanya dana tersebut, dan juga diimbangi dengan meningkatnya infrastruktur, fasilitas, sarana dan prasarana publik yaitu dengan mengalokasikan penerimaan tersebut untuk meningkatkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah penelitian ini juga dilatarbelakangi dikarenakan munculnya rasa penasaran terhadap perkembangan yang terjadi di kabupaten/kota yang ada di provinsi Sumatera utara. Peneliti awalnya melihat kemungkinan adanya kesenjangan terhadap sarana umum/fasilitas umum ataupun pembangunan di Sumatera utara. Hal ini sejalan dengan beberapa liputan tentang kerusakan fasilitas umum di Sumatera Utara liputan Merdeka.com (2021) jalan Sidikalang ke Medan amblas yang menyebabkan rumah warga rusak, amblasnya jalan di lintas Sidikalang-Medan ini berdampak pada rumah warga yang berada di sekitarnya ikut longsor.

Kota Medan terutama di Medan utara mendapat julukan "kota seribu lubang", upaya pemerintah Kota Medan memang sudah dilakukan. "Tapi tidak maksimal dan masih banyak jalan – jalan yang rusak, khususnya di Jalan Pancing 1 Martubung, di wilayah Medan Utara. (Sindonews, 2020) .Pada tahun 2021 akses jalan ke objek wisata air terjun Simbilulu, sumut, rusak parah. Kondisi akses jalan menuju objek wisata Air Terjun Simbilulu rusak berat, batu-batu dan kerikil bertebaran sepanjang jalan. Kondisi itu diperparah dengan tingginya semak belukar di kiri kanan jalan. Jalan di Kab Pakpak Bharat ini merupakan akses utama ke Air Terjun Simbilulu. (Okezone, 2021). Sindonews (2020) Kondisi jalan Sumatera utara merupakan yang terburuk di Sumatera, Di Sumut masih ditemukan jalan nasional dari tanah sementara di daerah lain tidak ditemukan lagi tanah di badan jalan nasional

Dari fenomena fenomena terjadi dipangan. Peneliti tertarik mencoba melakukan penelitian bahwa apakah sarana/fasilitas umum yang banyak mengalami kerusakan berkaitan dan dipengaruhi oleh pemasukan daerah dan pengeluaran tersebut dengan kinerja keuangan pemerintahannya.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dikatakan efektif jika realisasi pendapatan asli daerah lebih besar dari pada targetnya. Pertumbuhan pendapatan asli daerah mengalami kenaikan atau penurunan tergantung pada kemampuan daerah dalam menggali dan memanfaatkan sumber - sumber pendapatan.

(Budianto & Alexander, 2016) menemukan hasil bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian lain yang dilakukan oleh (Mulyani & Wibowo, 2017) menemukan hasil bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan (Machmud & Radjak, 2018).

(Harumiati & Payamta, 2014) menemukan hasil bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh (Andirfa *et al.*, 2016), (Mulyani & Wibowo, 2017). Sedangkan penelitian lain yang dilakukan oleh (Antari & Sedana, 2018) mendapatkan hasil bahwa belanja modal berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah.

Sedangkan Penelitian yang dilakukan oleh (Budianto & Alexander, 2016) dan (Anggreni & Artini, 2019) menemukan hasil yang sama bahwa Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2013-2015.

Hasil penelitian sebelumnya terdapat perbedaan hasil penelitian yang didapat oleh peneliti - peneliti sebelumnya dan diindikasikan terdapatnya research gap dengan tujuan untuk memperjelas kembali temuan - temuan peneliti sebelumnya, Dan juga Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Pengaruh PAD, Belanja Modal dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.



Maka Berdasarkan penyampaian latar belakang penelitian , peneliti mengambil judul “ Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Belanja Modal, Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2015-2019 ”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan dan uraian latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini sudah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa menambah wawasan, ilmu dan acuan dalam menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Manfaat Secara Praktis
  - a. Bagi peneliti, penelitian ini sebagai sarana untuk menambah ilmu pengetahuan dan meningkatkan wawasan terkait dengan hal bagaimana

cara menghitung dan menganalisis laporan keuangan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah, sehingga penulis dapat mengetahui bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara dalam mengelola keuangan daerah dari tahun ke tahun.

- b. Bagi instansi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan umpan balik untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan, serta diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah daerah masing-masing wilayah.
- c. Bagi pihak masyarakat, hasil penelitian ini dapat dijadikan pengetahuan bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah khususnya di Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Utara dan masyarakat dapat membantu pemerintah dengan ikut berpartisipasi dalam memberikan masukan.
- d. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dan sumbangan konseptual bagi peneliti selanjutnya, serta dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan.