

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, penyelenggaraan urusan pemerintah daerah menganut asas otonomi yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Asas otonomi merupakan prinsip dasar dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan seluruh hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengelola seluruh urusan daerahnya secara mandiri, efektif dan efisien.

Urusan daerah yang harus dikelola oleh pemerintah daerah tak luput dari urusan yang terkait dengan istilah keuangan daerah. Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang. Keuangan yang dimiliki masing-masing daerah harus dikelola dengan efektif, efisien dan transparan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, kegiatan pengelolaan keuangan daerah meliputi kegiatan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik harus dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat dan taat dengan aturan yang berlaku. Pengelolaan keuangan daerah dalam suatu sistem yang terintegrasi dapat tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahunnya ditetapkan sesuai dengan peraturan dan tetap memperhatikan kemampuan masing-masing daerah.

Porsi realisasi APBD yang mampu terserap oleh masing-masing daerah dapat menunjukkan tingkat keberhasilan suatu daerah dalam mengelola keuangan daerah yang baik. Tingkat keberhasilan terkait dengan keuangan pemerintah daerah disebut dengan istilah kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan tolak ukur keberhasilan pemerintah

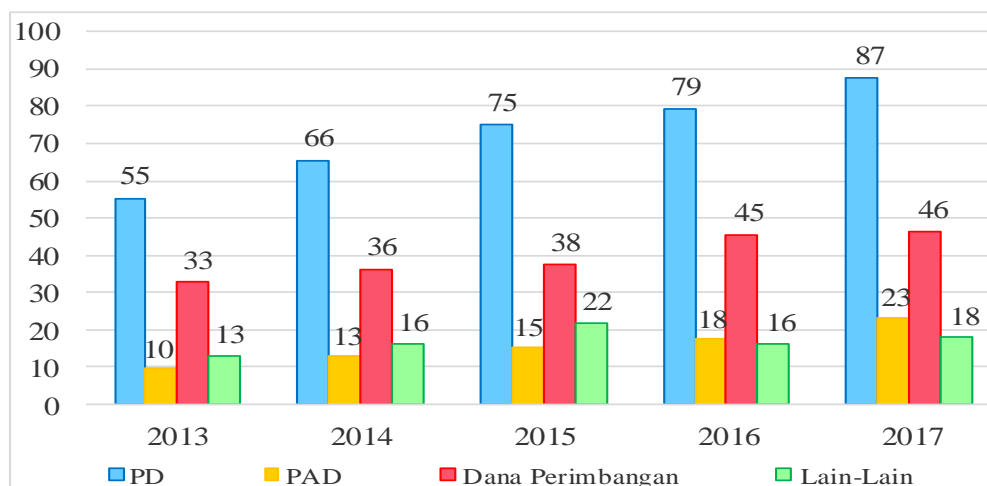
daerah dari segi keuangan yang menunjukkan kemampuan dan keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya secara optimal. Selain itu, kinerja keuangan pemerintah daerah juga menggambarkan bahwa suatu daerah tersebut mampu memanfaatkan potensi sumber daya unggul yang dimilikinya dalam rangka meningkatkan pendapatan masing-masing daerah yang akan berdampak pada kemampuan tiap daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan laporan kinerja instansi pemerintah daerah.

Salah satu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan membandingkan besarnya anggaran yang tercantum dalam APBD dengan nilai realisasi APBD. Tinggi rendahnya hasil perhitungan tersebut akan menunjukkan baik atau buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun fakta menunjukkan bahwa masih banyak pemerintah daerah khususnya pemerintah kabupaten/kota yang menunjukkan kinerja keuangan yang belum optimal. Contohnya porsi pendapatan daerah dalam APBD masing-masing pemerintah kabupaten/kota se-Indonesia, khususnya pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa Barat masih didominasi oleh dana transfer dari pemerintah pusat atau biasa dikenal dengan sebutan dana perimbangan. Porsi anggaran dana perimbangan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih sangat bergantung kepada pemerintah pusat. Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat membuktikan bahwa kebutuhan belanja daerah dan pembiayaan pengeluaran kabupaten dan kota di Jawa Barat sebagian besar didanai oleh dana transfer dari pemerintah pusat. Kegiatan belanja daerah dan pembiayaan pengeluaran pemerintah daerah yang masih dibiayai oleh bantuan pemerintah pusat mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum mampu memaksimalkan penyelenggaraan pemerintah daerahnya secara mandiri. Pemerintah daerah yang belum mampu hidup secara mandiri ini menunjukkan bahwa masih banyak sumber daya potensial yang belum digali dan belum dikelola secara maksimal oleh pemerintah daerah guna meningkatkan PAD.

Grafik 1.1.

Jumlah Anggaran Pendapatan Daerah Seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2013–2017

(Dalam Triliun Rupiah)



Sumber: BPK RI - LKPD Kabupaten dan Kota di Jawa Barat

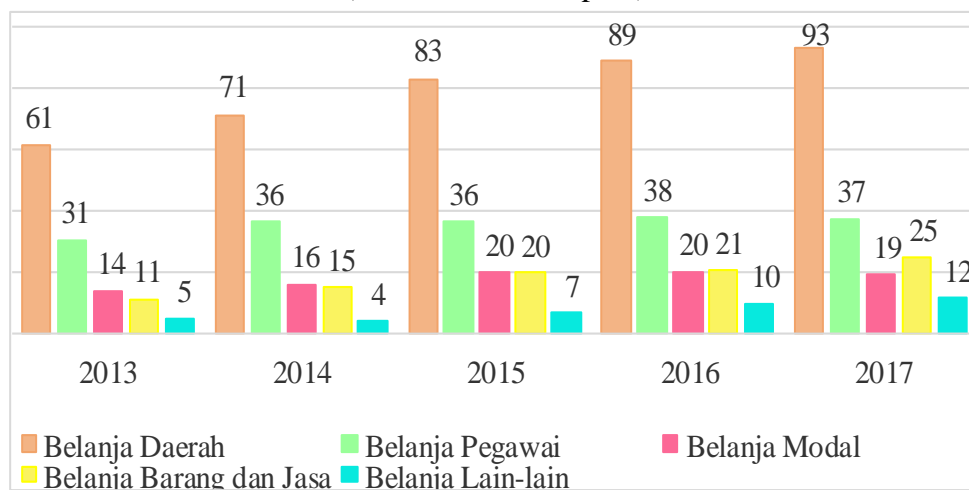
Berdasarkan grafik 1.1., dapat diketahui bahwa besarnya APBD untuk pendapatan daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2013–2017 setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan. Peningkatan anggaran pendapatan daerah ini masih didominasi oleh besarnya anggaran dana perimbangan. Misalnya pada tahun 2017, pendapatan daerah sebesar Rp87 triliun bersumber dari PAD sebesar Rp23 triliun, dana perimbangan sebesar Rp46 triliun dan pendapatan daerah lainnya sebesar Rp18 triliun. Tingginya porsi anggaran dana perimbangan dan lemahnya kontribusi PAD menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat belum melaksanakan otonomi daerah secara maksimal dan masih bergantung kepada pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pemerintah pusat inilah yang menandakan belum maksimalnya pengelolaan keuangan daerah sehingga dapat menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang belum optimal.

Selain itu, APBN dan APBD tahun 2015 menunjukkan bahwa jumlah belanja pegawai secara nasional masih dianggarkan cukup tinggi, yakni mencapai Rp707 triliun. Jumlah tersebut sekitar 33,8% dari total belanja pemerintah sebesar

Rp2.093 triliun. Hal tersebut sejalan dengan APBD Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat yang diperuntukkan untuk kebutuhan belanja daerah masih didominasi oleh belanja pegawai. Bahkan dalam APBD tahun 2016, salah satu kota yang terdapat di Jawa Barat yaitu Kota Tasikmalaya menjadi pengguna anggaran belanja pegawai terbanyak dan masuk dalam urutan ketiga belanja pegawai tertinggi se-Indonesia. Porsi alokasi anggaran belanja pegawainya tak kurang dari enam puluh enam persen.

Grafik 1.2.

Jumlah Anggaran Belanja Daerah Seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2013–2017
(Dalam Triliun Rupiah)

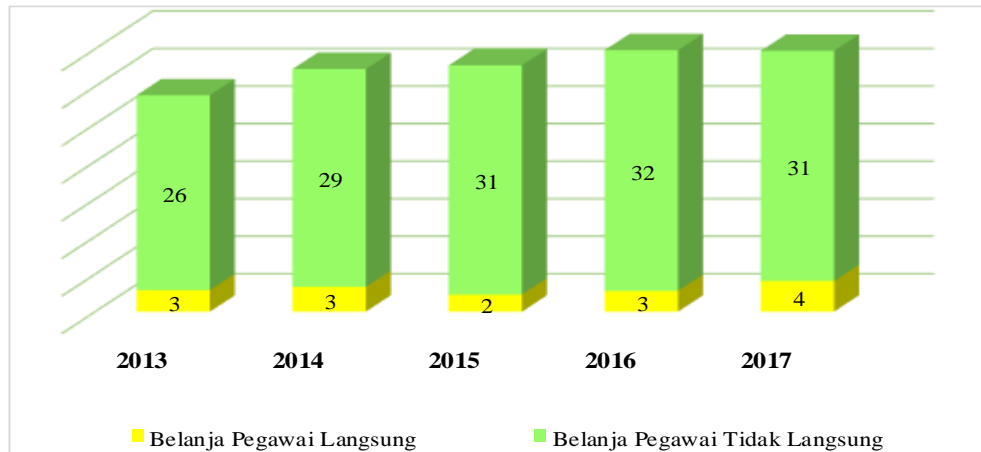


Sumber: BPK RI - LKPD Kabupaten dan Kota di Jawa Barat

Berdasarkan grafik 1.2., porsi anggaran belanja pegawai di Jawa Barat mengalami peningkatan dari tahun 2013-2016. Sedangkan pada tahun 2017, anggaran belanja pegawai mengalami penurunan, namun jumlah porsi anggarannya masih lebih tinggi dibandingkan dengan porsi anggaran belanja modal dan belanja lainnya. Porsi anggaran belanja pegawai yang tinggi membuktikan bahwa daerah tersebut tidak sehat dan membuat publik menilai bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah masih rendah (Pratiwi, 2018: 3). Fenomena ini sudah menjadi perbincangan publik dari tahun ke tahun, namun sepertinya pemerintah daerah belum dapat mengatasi secara tuntas permasalahan ini.

Grafik 1.3.

Realisasi Belanja Pegawai Langsung dan Belanja Pegawai Tidak Langsung
Seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Barat Tahun 2013–2017
(Dalam Triliun Rupiah)



Sumber: BPK RI - LKPD Kabupaten dan Kota di Jawa Barat

Dalam pelaksanaannya, pada grafik 1.3., realisasi belanja pegawai masih kurang dari target yang diharapkan. Misalnya pada tahun 2017, besarnya anggaran belanja pegawai yang disajikan pada grafik 1.2., menunjukkan angka sebesar Rp37 triliun namun realisasinya pada grafik 1.3., menunjukkan angka sebesar Rp35 triliun yang terdiri dari belanja pegawai tidak langsung sebesar Rp31 triliun dan belanja pegawai langsung sebesar Rp4 triliun. Belanja pegawai pada pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Barat didominasi oleh realisasi belanja pegawai tidak langsung dibandingkan dengan belanja pegawai langsung. Belanja pegawai tidak langsung merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang ditujukan untuk membiayai gaji dan tunjangan PNS yang bersifat rutin tanpa dipengaruhi oleh tingkat aktivitas yang dilakukan. Sementara itu belanja pegawai langsung merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk honorarium/upah/uang lembur pegawai yang langsung terlibat dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan.

Kegiatan pemerintah daerah dalam bentuk penyertaan modal daerah yang merupakan bagian dari aktivitas pembiayaan pengeluaran daerah semakin banyak mengalami hambatan dan dapat beresiko di kemudian hari. Pelaksanaan penyertaan modal daerah dilakukan terhadap pihak-pihak tertentu seperti BUMD.

Pemerintah daerah berfungsi sebagai pelaku investasi. Hambatan yang sering kali ditemui dalam kegiatan penyertaan modal tersebut adalah BUMD tidak jujur terhadap situasi keuangan perusahaannya. Sehingga banyak BUMD yang terlilit hutang dan pemerintah daerah pun tidak menerima *feedback* dari kegiatan penyertaan modal ini. Terlebih banyak BUMD yang terjerat masalah hukum. Selain itu, rawannya tindakan penyalahgunaan dalam penyertaan modal daerah yang dilakukan oleh pejabat pemerintah juga terus menghantui pelaksanaan optimal dari aktivitas ini. Contohnya adalah kasus yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten Bekasi tahun 2014. Kegiatan penyertaan modal daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi terhadap PT. Bekasi Bumi Jaya dan PT. Bekasi Putra Jaya di duga telah melanggar Permendagri No. 02 tahun 2012 tentang pengelolaan BUMD. Sebab dana sebesar Rp5 miliar yang seharusnya digunakan untuk penyertaan modal daerah, namun realisasinya digunakan untuk biaya operasional dan untuk membayar gaji para direksi (Redaksi. 2014. <http://www.beritabekasi.co.id>, 24 Februari 2019). Sehingga kegiatan tersebut dapat menimbulkan bias pada laporan keuangan pemerintah daerah dan secara tidak langsung penyertaan modal ini juga dapat menunjukkan baik atau buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Berdasarkan uraian permasalahan yang timbul terkait dengan kinerja keuangan pemerintah daerah di atas, penulis pun meneliti faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Barat. Faktor-faktor yang dapat diteliti oleh penulis berdasarkan fenomena diatas terkait dengan kinerja keuangan pemerintah daerah antara lain: PAD, Dana Perimbangan, Belanja Pegawai dan Penyertaan Modal Daerah.

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan (Sudaryo, 2017: 9). Kinerja keuangan daerah berbeda dengan kinerja keuangan perusahaan. Penilaian kinerja keuangan daerah diukur dengan analisis kinerja keuangan daerah. Salah satunya dengan menggunakan analisis rasio keuangan daerah yang terdiri dari rasio efisiensi, rasio efektivitas, rasio desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan daerah dan lain-lain.

Menurut Herlina (2005: 38), PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil distribusi, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otda sebagai perwujudan asas desentralisasi (*as cited in* Wulandari, 2018). Besarnya realisasi PAD mampu menunjukkan keberhasilan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah (Bratakusumah, 2004: 174). Menurut Fedelino (2010: 18), “*one of the basic tenets of fiscal decentralization is that funds should follow function.*” Pernyataan ini mendukung bahwa dana keuangan yang diperoleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat harus digunakan dan dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah sesuai dengan fungsi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemerintahan pada masing-masing daerah.

Belanja pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditujukan kepada pegawai pemerintah. Proporsi belanja pegawai yang tinggi berbanding terbalik dengan *output* kerja perangkat daerah. Misalnya dengan gaji dan tunjangan PNS yang nilainya tinggi, namun *feedback* yang diberikan oleh pejabat daerah tidak sesuai dengan yang diharapkan. Banyak aparatur daerah yang terjerat berbagai macam kasus hukum yang merugikan daerahnya demi kepentingan pribadi. Padahal kompensasi rutin yang mereka terima setiap bulannya nilainya sudah membengkakkan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penyertaan modal daerah adalah upaya dalam menyertakan modal daerah pada pihak lain atau pihak ketiga guna mendapatkan imbalan tertentu. Pemanfaatan aset daerah guna membantu pembangunan daerah dapat tercermin dari besar kecilnya nilai investasi daerah oleh pemerintah daerah. Namun Pemda yang akan melakukan penyertaan modal pada BUMD harus berpikir matang, sebab BUMD belum memberikan banyak keuntungan kepada Pemda (Alhusain, 2018: 123).

Adanya perbedaan hasil penelitian terdahulu terkait dua variabel yang diteliti oleh penulis yaitu variabel PAD dan dana perimbangan juga menjadi salah satu permasalahan. Sehingga hasil penelitiannya berubah-ubah dan tidak konsisten untuk setiap peneliti dengan objek penelitian yang berbeda namun dengan variabel penelitian yang sejenis. Sementara variabel belanja pegawai dan penyertaan modal daerah merupakan variabel baru yang digunakan penulis yang didasarkan pada fenomena yang ditemukan.

Penelitian terhadap variabel PAD terkait dengan kinerja keuangan pemerintah daerah yang telah diteliti oleh peneliti terdahulu juga menemui perbedaan pada hasil penelitiannya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Abdullah et.al. pada tahun 2015 dan Sari pada tahun 2016 menunjukkan bahwa PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian yang berbeda telah dibuktikan oleh Wahyuningsih pada tahun 2016 yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Hasil penelitian yang berbeda juga terjadi pada penelitian variabel dana perimbangan yang telah diteliti oleh peneliti terdahulu. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sari pada tahun 2016 yang menunjukkan dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Muhanayah pada tahun 2017 yang menyatakan bahwa dana perimbangan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan fenomena yang terjadi dan hasil penelitian terdahulu yang berbeda, penulis berusaha bersikap kritis untuk meneliti pengaruh PAD, dana perimbangan, belanja pegawai dan penyertaan modal daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Oleh sebab itu, penulis pun mengambil judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Pegawai dan Penyertaan Modal Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2013-2017)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, penulis menyusun beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah belanja pegawai berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah penyertaan modal daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, belanja pegawai, dan penyertaan modal daerah secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, adapun tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh belanja pegawai terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh penyertaan modal daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, belanja pegawai dan penyertaan modal daerah secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak-pihak tertentu, antara lain:

1. Bagi Pemerintah, sebagai informasi untuk memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah dengan menerapkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP).
2. Bagi Penulis, sebagai sarana guna menambah pengetahuan atau wawasan mengenai praktek akuntansi pemerintahan yang terkait dengan pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, belanja pegawai dan penyertaan modal daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Bagi Akademis dan Pihak Lainnya, sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian sejenis terkait kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.