

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri bermacam wilayah, baik pulau, provinsi, kabupaten, kecamatan serta desa. Dalam penyelenggaraan perekonomian, pemerintah Indonesia awalnya melakukan pengelolaan dengan sistem pemerintahan sentralistis selama Orde Baru. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi ternyata menghasilkan kesenjangan ekonomi dan kemiskinan yang besar. Keadaan itu diperparah lagi oleh krisis ekonomi yang mengakibatkan mutu pelayanan atas publik serta segala sektor perekonomian menjadi terganggu, sehingga menyebabkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah berkurang. Setelah Orde Reformasi, sistem pemerintahan yang awalnya bersifat sentralistis mulai mengalami perubahan, dimana pemerintah menerapkan kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, hal ini memberikan tanggungjawab seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk mengurus semua kegiatan pemerintahannya secara proporsional.

Perubahan tersebut ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah serta UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 25 Tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia. Peraturan tersebut menjadi konsekuensi yang sungguh-sungguh dalam pelayanan atas publik serta kinerja perekonomian guna meningkatkan kesejahteraan penduduk di daerah. Dengan adanya kebijakan desentralisasi serta otonomi daerah

menggambarkan kesempatan untuk pemerintah daerah di Indonesia untuk melakukan dan membiayai sendiri dalam pelaksanaan kemajuan pembangunan didaerahnya masing-masing. Sehingga, pemerintah dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat transparan, kinerja dan akuntabilitas yang tinggi, agar tujuan meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pemerintah daerah mampu untuk membangun kinerja pemerintah menjadi baik.

Kinerja menggambarkan pencapaian yang sudah direncanakan sebelumnya, baik oleh individu ataupun organisasi. Apabila dalam pencapaian tersebut melebihi dari apa yang sudah direncanakan dapat dikatakan kinerja sangat baik, sedangkan jika kinerja tersebut tidak sesuai dengan yang telah direncanakan ataupun kurang dari apa yang sudah direncanakan maka kinerjanya tidak bagus alias tidak baik. Dalam rangka melaksanakan tugas serta kewenangan pemerintah daerah dalam wujud penerapan kewenangan fiskal, daerah harus bisa mengidentifikasi kemampuan serta mengenali sumber-sumber yang dimiliki. Pemerintah daerah diharap lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan dalam pembiayaan pemerintahan serta pembangunan didaerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah selaku pihak yang berperan dalam mengelola keuangan daerah sangat penting untuk meminimalkan terjadinya kemampuannya dalam menghasilkan sumber- sumber keuangan (Antari dan Sedana, 2018). Peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah harus terus ditingkatkan, selaras dengan pembangunan nasional, hal ini dimaksudkan untuk mengujudkan otonomi daerah yang lebih nyata dan tanggung jawab.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah diharapkan menggali kemampuan sumber- sumber keuangan dimasing- masing Pemerintahan Kabupaten/Kota. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sukses menaikkan penghasilan daerah sebesar Rp 4 triliun pada anggaran 2017, realisasi pendapatan tersebut melebihi target yang ditetapkan sebesar 0,38 persen. Pada komponen PAD, Pemprov Jateng mendapatkan pemasukan dari pajak daerah sebesar Rp 10, 572 triliun, dari retribusi Rp 107, 37 milyar, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan Rp 371, 07 milyar serta lain- lain PAD yang legal Rp. 1, 496 triliun. Pendapatan yang diperoleh dari pajak daerah melebihi target khususnya pajak kendaraan bermotor sebesar 3, 95 persen dan bea balik nama kendaraan bermotor 2, 06 persen.

Jika dilihat dimasing-masing Kabupaten/Kota, Kota Semarang selaku Pemerintah Kabupaten/Kota tercatat sebagai PAD terbanyak di Provinsi Jawa Tengah, PAD Semarang meraih Rp 1,72 triliun pada tahun 2018 atau dalam persentase sekitar 13% dari total PAD 35 Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Nilai PAD tersebut terdiri atas pajak daerah Rp 1,2 triliun, retribusi daerah Rp 107,69 milyar, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan Rp 42,5 milyar, serta lain- lain PAD yang sah Rp 367,85 milyar. Sedangkan itu, Kabupaten Kudus menjadi Pemerintah Kabupaten/Kota dengan PAD terendah di Jawa Tengah, karena hanya sebesar Rp 39,69 milyar, Jumlah tersebut terdiri atas pajak daerah Rp 8,22 milyar, retribusi daerah Rp 1,7 milyar, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan Rp 352 juta serta lain- lain PAD yang sah Rp 29,37 milyar (Viva Budy Kusnandar, 2019).

Fenomena yang termuat pada Bisnis.com (2019) Bupati serta Walikota se-Jawa Tengah mendapat pengawalan langsung, agar PAD bertambah sampai 5 kali lipat. Adlimsyah berkata disaat ini PAD sektor pajak, khususnya di pemerintah kabupaten serta kota cuma berkisar 20% dari kemampuan yang dimiliki, diduga pajak daerah dari 4 bagian utama yang baru masuk 20% adalah pajak hotel, hiburan, retribusi dan parkir. Rendahnya pencapaian target PAD pada masing-masing Kabupaten/ Kota memberikan dampak pada kinerja pemerintahan daerah kabupaten dan kota., sehingga pemerintah daerah harus mengoptimalkan potensi pajak dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, retribusi sampai parkir. Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyak kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada daerah.

Beberapa penelitian yang terdahulu terkait pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia telah dilakukan oleh beberapa ahli Ni Putu Gina Sukma Antari dan Ida Bagus Panji Sedana (2018) dan Nora Angelina dkk (2020) menunjukkan PAD berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, artinya tingginya PAD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan perekonomian daerah maka semakin baik pula kinerja keuangan daerah. Sedangkan Ni Kadek Novia Indrawati Putri dan Ni Putu Ayu Darmayanti (2019) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan daerah, artinya dalam peningkatan penerimaan daerah tidak selalu dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah karena pemerintah dalam mengelola kekayaan daerahnya, jika pemerintah dalam mengelola kurang baik akan mempengaruhi kinerja keuangan

pemerintah daerah tersebut sehingga pemerintah harus dapat lebih menggali sumber potensi yang dimiliki untuk perbaikan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain Pendapatan Asli Daerah, Dana perimbangan juga merupakan salah satu penerimaan daerah yang memiliki kontribusi terhadap APBD. Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk memadai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004). Adanya tujuan desentralisasi, pemerintah otonomi daerah harus dapat meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya keuangan daerah. Kenyataannya, tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi.

Dihat dalam presentase pada tahun 2019, Dana Perimbangan yang diterima oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebesar 11,767 triliun atau memiliki presentase 7,62 persen jika dibandingkan dengan periode sebelumnya sebesar 10,934 triliun. Dana perimbangan yang diterima Pemerintah Kabupaten/Kota Se Jawa Tengah juga mengalami peningkatan yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) mencapai 72,64 persen dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar 23,82 % (Statistik Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah 2017-2019). Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Sehingga pemerintah daerah harus memanfaatkan dana perimbangan tersebut untuk tujuan daerah dan diimbangi dalam meningkatkan pembangunan fasilitas, infrastruktur, prasarana

dan secara publik, penerimaan dana tersebut dialokasikan untuk tujuan meningkatkan kinerja daerah.

Beberapa peneliti terdahulu dalam pengaruh Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, Indah Puspa Sari (2016) menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, artinya semakin tinggi dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah akan mampu meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, Fisa Aprilia Muhayanah (2016) menunjukkan hasil Dana Perimbangan tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, artinya semakin tinggi dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat maka akan menunjukkan tingginya ketergantungan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah artinya kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi menurun.

Selain itu, permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pada Belanja Modal, Provinsi Jawa Tengah belum mencapai 30% sesuai ketentuan Pedoman Penyusunan APBD yang telah diatur oleh Pemendagri pada Kabupaten dan Kota. Jika dilihat dari APBD 2019 jumlah pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota Se Jawa Tengah dianggarkan sebesar 82,938 triliun rupiah dibandingkan realisasi APBD 2018 sebesar 83,143 triliun rupiah. Pada realisasi APBD 2018 Pemerintah Kabupaten/Kota Se Provinsi Jawa Tengah, komponen Belanja Tidak Langsung meningkat 10,37% sedangkan Belanja Langsung juga mengalami peningkatan sebesar 5,16%. Dari sisi Belanja Tidak Langsung, Belanja Pegawai paling besar menyerap pengeluaran daerah sebesar 68,46%.

Sedangkan dari sisi Belanja Langsung, komponen Belanja dan Jasa sebagai penyumbang terbesar mencapai 62,85%, selanjutnya diikuti Belanja Modal dengan 26,14% dan Belanja Pegawai 11,01% (Statistik Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah 2017-2019).

Jika dilihat dari presentase data tersebut, anggaran pada Belanja Tidak Langsung seperti gaji pegawai masih lebih tinggi dibandingkan dengan Biaya Langsung, dapat berupa pelayanan publik ataupun dapat berupa dana investasi yang memiliki keterkaitan langsung dengan tujuan, sehingga hal ini dapat menyebabkan rendahnya penilaian kinerja keuangan daerah. Pemerintah daerah perlu meningkatkan investasi yang terkait langsung dengan tujuan organisasi, karena investasi sangat erat kaitannya dengan Belanja Modal. Belanja Modal mencerminkan banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun dapat dikatakan memiliki pengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah semakin banyak maka akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah. Idealnya, Belanja Modal perlu ditingkatkan menjadi 35 persen, sehingga pembangunan di daerah dapat lebih terasa. Pemerintah harus mempunyai langkah untuk memperbaiki sistem desentralisasi fiskal, salah satunya perubahan perilaku dan struktur belanja pemerintah daerah agar kualitas belanjanya semakin membaik.

Beberapa penelitian terdahulu dalam pengaruh Belanja Modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, Ni Made Diah Permata Sari dan I Ketut Mustanda (2019) menunjukkan hasil Belanja Modal berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dimana belanja modal

yang dihasilkan dapat memberikan kontribusi terhadap atas peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi baik. Sedangkan, Ni Putu Gina Sukma Antari dan Ida Bagus Panji Sedana (2018) menunjukkan hasil Belanja Modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, artinya bahwa belanja modal yang dilakukan pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu memberi kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah sehingga kinerja dapat dikatakan menurun.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk menganalisis dan menguji lebih lanjut penelitian mengenai pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah belum pernah dilakukan. Berdasarkan pada perhitungan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah serta Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maka penulis mengambil judul:

“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015–2019)”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?
2. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?
3. Bagaimana pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang ada pada latar belakang telah diuraikan dan mengidentifikasi beberapa factor yang mempengaruhi Kinerja Pemerintah Daerah, baik faktor kinerja keuangan (*financial performance*) maupun kinerja non keuangan (*nonfinancial performance*). Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi pada pengujian Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah selama periode tahun 2015 s/d 2019.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka dapat dikemukakan tujuan peneliti melakukan penelitian ini, sebagai berikut:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat mampu memberikan informasi dan bermanfaat, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Studi ini diharapkan berguna khususnya untuk pengembang ilmu pengetahuan sebagai sumber referensi yang bisa memberikan informasi teoritis serta empiris kepada pihak- pihak yang akan melaksanakan studi lebih lanjut mengenai permasalahan yang terkait dan menambahkan sumber pustaka yang sudah terdapat.

2. Secara Praktis

a. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi yang bermanfaat sebagai masukan dan pertimbangan bagi pemerintah dan memberikan pengaruh positif untuk keberhasilan penerapan dalam kinerja keuangan dan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah agar setiap tahunnya menjadi baik.

b. Bagi Lembaga Pendidikan

Penelitian ini dapat menambahkan pengetahuan dibidang ekonomi yang berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.

c. Bagi Peneliti

Penelitian ini sebagai implementasi teori yang selama ini didapat dalam perkuliahan dan agar peneliti juga dapat mengetahui factor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintahan terutama pemerintahan daerah.

d. Bagi Peneliti yang Akan Datang

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan referensi baik bagi pihak-pihak peneliti dan bisa menyempurnakan untuk penelitian berikutnya.