

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (UU No. 32/2004) memberikan dampak terhadap kewenangan Pemerintah Daerah (Pemda) untuk mengatur dan mengelola pemerintahannya secara mandiri berdasarkan atas asas otonomi. Semangat desentralisasi dan otonomi sebenarnya telah dimulai sejak Indonesia memasuki era reformasi pada pertengahan tahun 1998, dimana timbul tuntutan pelaksanaan otonomi yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah terutama pada tingkat kabupaten/kota. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang (UU) No 22 tahun 1999 hingga diterbitkan UU No.32/2004 sebagai penggantinya.

Asas otonomi ini berlaku pula dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Tujuan utama penyelenggaraan otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan di daerahnya (Zahari, 2008). Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan pula kinerja yang memadai dari pemerintah daerah terhadap kewenangannya tersebut.

Pada kenyataannya kebijakan otonomi daerah yang diterapkan pemerintah pusat belum dapat berjalan dengan baik karena masih banyak terjadi kesenjangan antar daerah di Indonesia (Adi, 2005). Kesenjangan ini muncul berkaitan dengan adanya sumbangan akan hasil eksploitasi sumber daya terhadap pembangunan

ekonomi yang hanya berkecenderungan di pusat (Kuncoro, 2004). Dalam kaitannya dengan kendala tersebut, maka pemerintah daerah perlu memiliki kinerja yang memadai pula untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan mencapai tujuan otonomi tersebut. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik (Halacmi, 2005).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 (PP No. 6/2008) tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Adapun EKPPD ini menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) yang menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK) (Permendagri No. 73/2009), dimana hasil dari EKPPD tersebut berupa Laporan Hasil Evaluasi Peningkatan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Lebih lanjut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 (PP No. 3/2007) tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat, disebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas perbantuan dan tugas umum pemerintahan, dimana penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara.

Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Oleh karena itu, hasil LPPD Pemda akan sangat bergantung dari urusan yang menjadi otoritasnya serta karakteristik dari masing-masing Pemda itu sendiri.

Setiap daerah tentu memiliki karakteristik yang berbeda pada masing-masing daerahnya. Hal ini disebabkan oleh potensi suatu daerah yang berbeda-beda, sehingga suatu daerah boleh jadi memiliki potensi yang lebih besar dari daerah lainnya, termasuk pula potensi keuangannya. Berdasarkan atas asas otonomi, maka potensi keuangan daerah ini tentu akan dioptimalkan pemerintah daerah dalam rangka menopang keter selenggaraan urusan Pemda tersebut. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan perwujudan dari penggalian sumber daya atau potensi yang dimiliki oleh suatu daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini diperoleh bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan Pendapatan Asli Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Oleh karena adanya perbedaan PAD dari setiap daerah, maka Pendapatan Asli suatu daerah dari sisi keuangannya akan berbeda pula.

Dengan adanya otonomi daerah ini berarti pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam hal finansial. Meski begitu pemerintah pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Perimbangan yang ditransfer ke Pemda. Melihat adanya perbedaan ukuran keuangan suatu daerah yang tercermin dari jumlah PAD, maka akan terjadi pula perbedaan dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemda.

Semakin besar PAD suatu daerah, maka dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat akan semakin kecil. Ini berarti tingkat ketergantungan suatu daerah akan semakin kecil kepada pemerintah pusat. Dengan kata lain, tingkat kemandirian suatu daerah dapat dikatakan baik, sesuai dengan asas desentralisasi dan otonomi. Sebaliknya, apabila semakin kecil PAD suatu daerah, maka dana perimbangan yang akan diberikan oleh pemerintah pusat akan semakin besar, yang berarti tingkat ketergantungan Pemda akan semakin besar pula kepada pemerintah pusat. Menurut Kusumadewi dan Rahman (2007), dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil.

Aset suatu daerah tentu akan berimplikasi pada belanja suatu daerah. Belanja suatu daerah akan sangat bergantung pada berapa besar aset yang dimilikinya. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan berdasarkan PP No. 3/2007 pasal 3.

Eksistensi pilar legislatif dalam sistem *check and balances* tak jarang menyebabkan eksekutif terbelenggu, bahkan terkooptasi oleh riak politik dalam tubuh parlemen/legislatif. Hal itu menyebabkan kekuasaan eksekutif acap kali tidak memiliki imunitas terhadap tekanan-tekanan (kepentingan) politik dalam tubuh legislatif (Tjandra, 2014). Komposisi ukuran legislatif yang terdiri dari banyaknya individu dan partai politik, tentu menimbulkan banyak kepentingan pula, yang pada akhirnya dapat berdampak pada kinerja pemda, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Whittaker (1995) menyatakan bahwa pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Fakta yang terjadi khususnya di Sumatera Utara, masih perlu banyak perbaikan kinerja yang dilakukan oleh pemerintah daerahnya. Hal ini tercermin dari penilaian daftar capaian akuntabilitas kinerja tahun 2012 oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dimana Sumatera Utara mendapatkan penilaian kategori CC yang artinya cukup baik, namun perlu banyak perbaikan yang tidak mendasar.

Pendapatan Asli Daerah merupakan aset yang dikelola oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. Pada UU 17/2003 pasal 2 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, menyatakan: kekayaan negara/Pendapatan Asli Daerah adalah kekayaan yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum. Pendapatan Asli Daerah harus lah dikelola dengan sebaik-baiknya guna dapat membiayai belanja daerah. Pendapatan Asli Daerah dapat diperoleh dari penerimaan sumber daya alam, penerimaan produksi, penerimaan perdagangan, penerimaan pertanian, penerimaan pajak dan lain sebagainya yang dikelola Pemerintah.

Pendapatan Asli daerah dapat berpengaruh positif atau berbanding lurus dimana semakin tinggi Pendapatan Asli daerah maka semakin tinggi kinerja keuangannya. Penelitian Saragih (2003) dalam Sumarjo (2010) menyatakan

bahwa peningkatan PAD sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan yang positif akan mendorong investasi yang juga mendorong peningkatan perbaikan infrastruktur daerah. Peningkatan infrastruktur daerah diharapkan akan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang mencerminkan kinerja pemerintah daerah yang baik.

Belanja daerah dapat berpengaruh positif atau berbanding lurus dimana semakin tinggi belanja daerah maka semakin tinggi kinerja keuangannya. Penelitian Fajar Nugroho & Abdul Rohman (2012) membuktikan Belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan. Belanja daerah oleh Pemda dilaksanakan dalam rangka melaksanakan pelayanan publik semisal penyediaan fasilitas kesehatan, pendidikan, sosial, dan lain sebagainya. Semakin tinggi belanja daerah maka diharapkan semakin terpenuhi pula kebutuhan pelayanan publik, yang artinya semakin baik pula kinerja keuangan daerah tersebut.

Fenomena masalah yang terlihat pada data kinerja keuangan setiap daerah di Provinsi Sumatera Utara yaitu belum meratanya kinerja keuangan yang baik pada setiap daerah. Hal ini disebabkan adanya penggunaan Pendapatan Asli Daerah dan belanja daerah yang belum optimal. Misalkan seperti kabupaten Nias belum memiliki Pendapatan Asli Daerah yang stabil dimana pada tahun 2011 PAD sebesar 27.526 M meningkat di tahun 2012 menjadi 765.110 M, namun turun drastis di tahun 2013 menjadi 47.666 M. Sedangkan dari sisi belanja daerah justru terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Begitu juga Sibolga pada tahun 2011 PAD sebesar 44.793 M turun di tahun 2012 menjadi 26.698 M, namun di tahun 2013 naik menjadi 61.358. Kondisi terparah terjadi pada

Kabupaten Humbang Hasudutan dimana tahun 2011 PAD sebesar 23.031 M turun di tahun 2012 menjadi 15.592 M dan turun lagi di tahun 2013 menjadi 9.081 M.

Fenomena ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan Daerah di setiap Provinsi Sumatera Utara belum merata sehingga perlu adanya penilaian Pendapatan Asli Daerah dan belanja daerah. Pendapatan Asli daerah dan belanja daerah secara bersama-sama dapat berpengaruh positif atau berbanding lurus dimana semakin tinggi Pendapatan Asli daerah dan belanja daerah secara bersama-sama mampu meningkatkan kinerja keuangannya. Secara bersama-sama Pendapatan Asli daerah yang tinggi dan belanja daerah yang besar menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dapat mengelola keuangannya dengan baik sehingga pencapaian kinerja keuangannya juga baik.

Berdasarkan uraian diatas, penulis memandang bahwa konsep penilaian kinerja keuangan Pemerintah sangat penting diterapkan untuk menunjang tujuan umum perusahaan. Penulis ingin mencoba untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Belanja Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara”**

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah merupakan hal sangat penting dalam sebuah penelitian. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis mengidentifikasi beberapa masalah, sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli daerah masih rendah untuk beberapa kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

2. Penyerapan belanja daerah terus meningkat untuk beberapa kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.
3. Adanya beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan daerah.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dilakukan untuk menghindari kesalahan dalam melakukan pembahasan, maka dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan tentang Pendapatan Asli Daerah dan belanja daerah terhadap kinerja keuangan Provinsi Sumatera Utara.

1.4 Perumusan Masalah

Perumusan masalah ini dilakukan untuk mengarahkan dan memudahkan dalam penelitian yang terfokus sistematis, Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan batasan masalah, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : “Apakah Pendapatan Asli Daerah dan belanja daerah secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan Provinsi Sumatera Utara?”

1.5 Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan “Untuk mengetahui dan membuktikan pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan belanja daerah secara simultan terhadap kinerja keuangan Provinsi Sumatera Utara”.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis, Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan serta akan memberikan pengalaman dalam pengembangan kemampuan ilmiah khususnya pada penelitian tentang Pendapatan Asli Daerah dan belanja daerah terhadap kinerja keuangan.
2. Bagi Pemerintah Daerah, dapat sebagai dasar atau acuan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah untuk dapat dievaluasi kinerjanya.
3. Bagi Akademis, dapat menjadi referensi bagi calon peneliti selanjutnya yang berminat melakukan penelitian menyangkut masalah yang dibahas.