

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Setelah era reformasi, sistem pemerintahan yang awalnya bersifat terpusat mulai mengalami desentralisasi. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan yang terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan keleluasaan bagi Pemerintahan Daerah untuk mengelola Pemerintahannya. Peraturan tersebut menjadi landasan bagi pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah.

Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 pasal 1 ayat 6 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Bastian (2006: 354) tujuan program otonomi daerah adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antardaerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu memberikan informasi keuangan kepada publik, DPRD, dan pihak-pihak

yang menjadi stakeholder pemerintah daerah (Mardiasmo 2009: 26). Oleh karena itu pemerintah daerah sebagai pelaksana dalam pembangunan dan pelayanan masyarakat, dan yang bertugas dalam mengelola keuangan daerah memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya dalam bentuk laporan keuangan.

Pasal 4 PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat. Dan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Laporan keuangan yang baik digunakan sebagai tolak ukur dalam menilai kinerja keuangan pemerintah (Pramono, 2014). Yang dan Hsieh (2007) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja merupakan bagian penting dalam melakukan reformasi pemerintah di seluruh dunia.

Menurut Isal Amri dalam Halim (2012: 24) kinerja mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dan harus berpihak pada kepentingan publik, yang artinya memaksimalkan penggunaan anggaran untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah itu sendiri. Pengelolaan keuangan yang baik dapat dinilai menggunakan pengukuran kinerja keuangan daerah.

Kemampuan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam mengelola keuangan dapat dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang mencerminkan kemampuan Pemda dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh komponen-komponen yang terdapat dalam laporan realisasi APBD yang terdiri dari pendapatan dan belanja daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan merupakan salah satu komponen dalam pendapatan daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi (Undang-Undang No.33 tahun 2004).

Kemampuan suatu daerah menghasilkan PAD akan mempengaruhi perkembangan pembangunan daerah tersebut. Kontribusi PAD akan sangat mempengaruhi perkembangan tingkat ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Nurman 2015 dalam Sihotang 2016 menyatakan Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan yang lebih penting dibandingkan sumber keuangan lainnya dikarenakan penggunaannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan inisiatif pemerintah daerah tersebut. Dan yang menjadi ciri utama bahwa daerah telah mampu melaksanakan otonomi adalah terletak pada kemampuan dalam mengelola keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan

pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan pada Pemerintah Pusat semakin kecil (Yanusa, 2013).

Dana Perimbangan merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Undang-Undang No.33 tahun 2004 menyatakan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dan tujuan dari dana perimbangan adalah mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

PAD dan Dana Perimbangan merupakan sumber pembiayaan untuk belanja daerah, salah satu bagian dari belanja daerah adalah belanja modal. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya (Darwanis & Ryanda , 2014). Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah (Nugruho & Abdul, 2012).

Kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi Sumatera Utara dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1. Kinerja Keuangan daerah provinsi Sumatera Utara tahun 2011-2015

<b>KINERJA KEUANGAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA TAHUN 2011-2015 (dalam juta rupiah)</b>			
TAHUN	REALISASI PENDAPATAN DAERAH	REALISASI BELANJA DAERAH	Rasio Efisiensi
2011	4.958.482	4.611.477	93,00%
2012	7.201.840	7.633.634	106,00%
2013	7.397.986	7.260.468	98,14%
2014	7.772.029	7.808.557	100,47%
2015	8.480.759	7.959.167	93,85%

Sumber: data diolah

Tabel 1.1. diatas menunjukkan kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi Sumatera Utara yang diukur dengan menggunakan Rasio Efisiensi. Rasio Efisiensi merupakan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Menurut Halim (2007) dalam Adhiantoko (2013) kinerja keuangan dikatakan sangat efisien apabila Rasio Efisiensi kurang dari 60%, efisien berada pada persentase 60%-80%, cukup efisien berada pada persentase 80%-90%, kurang efisien berada pada persentase 90%-100% dan tidak efisien apabila Rasio efisiensi berada pada persentase 100% ke atas.

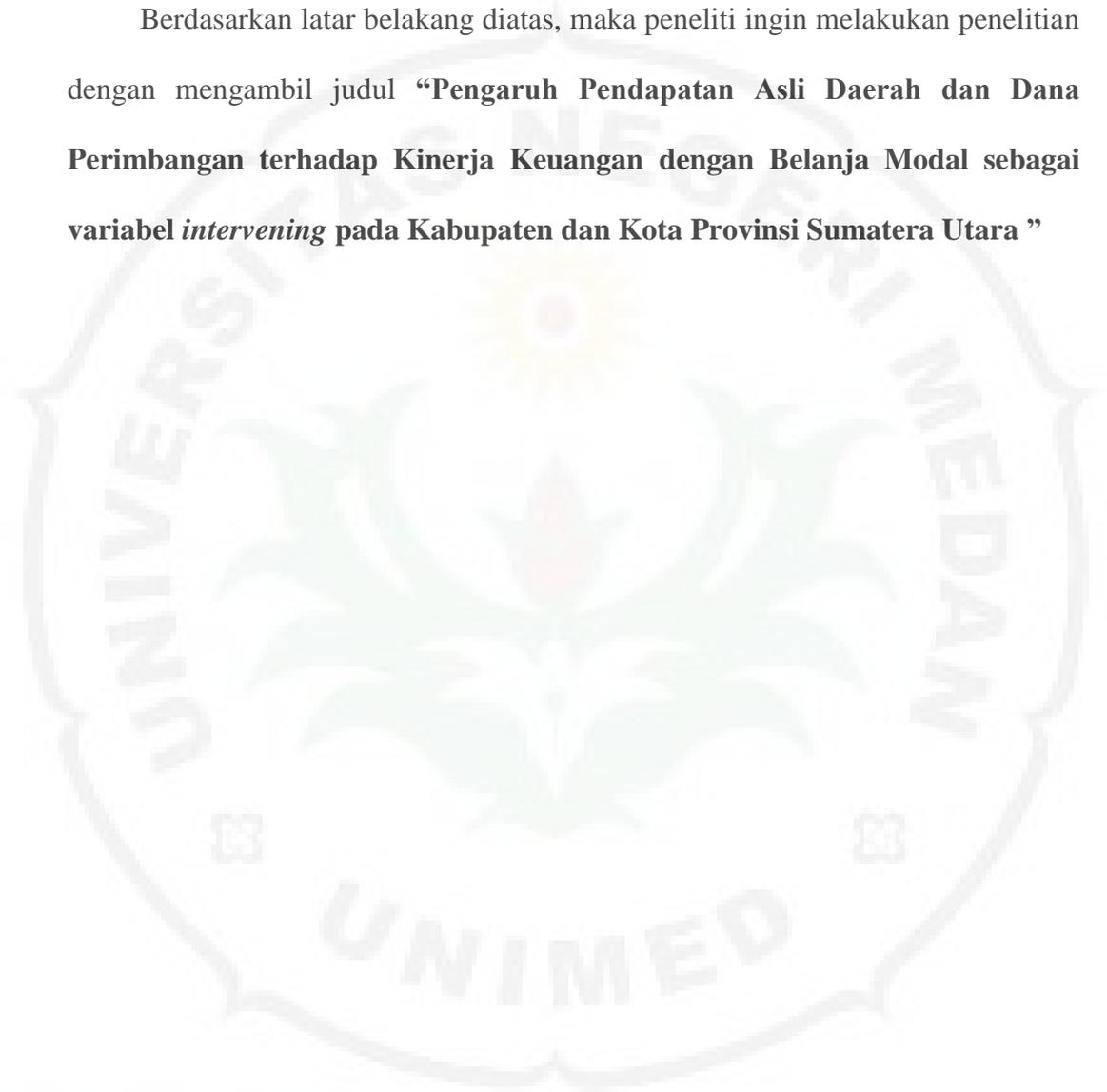
Melalui tabel di atas menunjukkan bahwa Efisiensi Keuangan pemerintah provinsi Sumatera Utara pada tahun 2011, 2013 dan 2015 tergolong kurang efisien karena nilai rasionya berada pada persentase 90%-100%. Sedangkan pada tahun pemerintah 2012 dan 2014 efisiensinya tergolong tidak efisien karena nilai rasionya di atas 100% . Berdasarkan perhitungan pada Rasio Efisiensi diketahui bahwa rata-rata Efisiensi Keuangan Pemerintah Sumatera Utara tahun 2011

sampai 2015 sebesar 98,29%, yang menandakan bahwa efisiensi keuangan pemerintah Sumatera Utara tahun 2011 sampai 2015, kalau dilihat rata-ratanya masih kurang efisien. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah provinsi Sumatera Utara belum efisien dalam mengelola keuangan daerahnya karena besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya.

Melalui data di atas peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan daerah khususnya kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Kindy Kurniawan yang meneliti Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap Kinerja Keuangan dengan Belanja Modal sebagai variabel intervening di Kabupaten dan Kota Provinsi Riau.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Kindy Kurniawan yaitu pertama, penelitian ini menggunakan variabel Dana Perimbangan untuk menggantikan variabel Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, karena kedua variabel tersebut sudah merupakan bagian dari Dana Perimbangan. Kedua, penelitian terdahulu memiliki tahun pengamatan antara tahun 2004-2009, sedangkan dalam penelitian ini memiliki tahun pengamatan antara tahun 2011-2015. Ketiga, pada penelitian terdahulu menggunakan PDRB sebagai alat ukur dalam mengukur kinerja keuangan, sedangkan penelitian ini menggunakan Rasio Efisiensi dalam mengukur kinerja keuangan.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan dengan Belanja Modal sebagai variabel *intervening* pada Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Utara ”**



THE  
*Character Building*  
UNIVERSITY

## 1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, secara garis besar peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi salah satu ciri bahwa daerah telah melaksanakan otonomi daerah?
2. Apakah kinerja keuangan kota di Sumatera Utara sudah efisien?
3. Apa yang menjadi alat ukur dalam mengukur kinerja keuangan daerah?
4. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
5. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
6. Apakah terdapat pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
7. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal ?
8. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal?
9. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
10. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal?
11. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah melalui Belanja Modal sebagai variabel *intervening*?
12. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah melalui Belanja Modal sebagai variabel *intervening*?

### 1.3. Pembatasan Masalah

Penelitian ini difokuskan pada pengaruh pendapatan asli daerah, dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan daerah melalui belanja modal sebagai variabel *intervening*. Dan Rasio Efisiensi digunakan dalam mengukur Kinerja Keuangan pada penelitian ini.

### 1.4. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah melalui Belanja Modal sebagai variabel *intervening*?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah melalui Belanja Modal sebagai variabel *intervening*?
3. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
4. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
5. Apakah terdapat pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
6. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Daerah?
7. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal?

### 1.5. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang dilakukan adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah dengan Belanja Modal sebagai variabel *intervening*
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah dengan Belanja Modal sebagai variabel *intervening*
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah
5. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah
6. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Daerah
7. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal

### 1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupataen/Kota di Sumatera Utara

Penelitian ini dapat bermanfaat memberikan pengetahuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah khususnya pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal dengan baik serta merealisasikannya, sehingga kinerja keuangan dari Pemerintah daerah dapat dinilai efisien.

2. Bagi Akademisi

Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai bahan literatur untuk meningkatkan minat dan perkembangan ilmu akuntansi di masa mendatang, khususnya pada akuntansi pemerintahan.