

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada era Otonomi Daerah saat ini pemerintah daerah berwenang mengurus dan mengatur daerahnya sendiri, begitupun dengan masalah dana dan anggaran pemerintahan sudah adanya batasan antara keuangan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggung jawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada

publik/masyarakat.<sup>1</sup>

Pada dasarnya hal penyelenggaraan otonomi daerah, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan landasan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dirubah menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 yang sekarang menjadi Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi sumber daya keuangannya

---

<sup>1</sup>Wijaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom –Ed. 1-6.* (Jakarta: RajawaliPers, 2011). 61

secara optimal.<sup>2</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintah orde baru dengan konsep pembangunan, karena itu pemerintah mengambil peran sebagai agen utama dari pembangunan nasional. Salah satunya pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah.<sup>3</sup>

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan pemberian bagi hasil penerimaan serta bantuan keuangan atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Penyelenggaraan desentralisasi terkait dengan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, salah satunya adalah pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus pemerintahannya masing-masing.

Selaras dengan tujuan otonomi dan outcome,

---

<sup>2</sup>Abdul Halim. Akuntansi Keuangan Daerah –Edisi. 4. (Jakarta: Salemba Empat, 2014). 4

<sup>3</sup>Abdul Halim, Akuntansi Keuangan Daerah ..., 7

penyusunan APBD bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan secara tepat sesuai kebijakan pemerintah 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 dan sumber dana bagi daerah dalam rangka membiayai aktifitas operasional pemerintah daerah melalui pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah, dan sumber dana daerah melalui dana perimbangan yaitu dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan pendapatan transfer.

Dana Perimbangan merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Undang-undang No. 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tersebut. Pengelolaan keuangan daerah harus

dilakukan secara tertib, taat pada peraturan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Apabila pengelolaan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri.

Berbagai cara dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota untuk meningkatkan pendapatan daerahnya dalam upaya pemenuhan pembiayaan pelayanan publiknya. Pertama, pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memperoleh dana dari sumber-sumber yang dikategorikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kedua, memperoleh transfer dana dari APBN yang dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan, yang terdiri dari: bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Pengalokasian dana perimbangan ini selain ditujukan untuk memberikan kepastian sumber pendanaan bagi APBD, juga bertujuan untuk mengurangi atau memperkecil perbedaan kapasitas fiskal antar daerah. Ketiga, daerah memperoleh penerimaan dari sumber lainnya seperti bantuan dana

kontinjensi dan bantuan dana darurat. Keempat, menerima pinjaman dari dalam dan luar negeri.

Wacana otonomi daerah dan desentralisasi, akuntabilitas publik (*public accountability*) merupakan kata kunci. Tuntutan dilakukannya akuntabilitas publik tersebut sebenarnya bukan hal yang baru sama sekali, karena masyarakat dinegara manapun menghendaki pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat bertanggung jawab atas kinerja yang telah dilakukannya. Hal tersebut karena pemerintah berkewajiban untuk mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahanya. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja (*performance budget*). Anggaran kinerja tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi.<sup>4</sup>

Peraturan pemerintah Nomor 29 tahun 2014 tentang

---

<sup>4</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah – Ed. II.*(Yogyakarta: Andi, 2009).231

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mengungkapkan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Menganalisis Kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan terhadap Laporan Keuangan Daerah (LKPD). Rasio tingkat Kemandirian daerah adalah salah satu analisis yang dapat menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah, karena daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi berarti memiliki kemampuan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dengan mengolah potensi daerahnya.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Provinsi Banten adalah merupakan daerah otonom yang terbentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000, pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada peraturan pemerintah pasal 4 No.105

Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan membantu pemerintah untuk meningkatkan kinerja pemerintah itu sendiri.

Pada kenyataannya, provinsi Banten masih memperoleh opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) dari BPK RI. Dalam tahun 2014, dari sembilan laporan keuangan Instansi Pemerintah Daerah (IPD) yang penyusunannya diasistensi oleh perwakilan BPKP Provinsi Banten dalam Tahun 2013, delapan laporan keuangan pemda telah memperoleh opini minimal WDP, sedangkan satu laporan keuangan memperoleh opini TMP, yakni sebagai berikut:

No	Pemerintah Daerah	Opini BPK-RI
----	-------------------	--------------



1	Provinsi Banten	TMP
2	Kabupaten Lebak	WDP
3	Kabupaten Pandeglang	WDP
4	Kabupaten Serang	WTP
5	Kabupaten Tangerang	WTP
6	Kota Cilegon	WTP
7	Kota Serang	WDP
8	Kota Tangerang Selatan	WDP
9	Kota Tangerang	WTP

*Sumber: Laporan Kinerja Perwakilan BPKP Provinsi Banten Tahun 2014*

Berdasarkan kondisi perolehan opini terhadap laporan keuangan pemda diatas realisasi Indikator Kinerja Umum adalah sebesar 87,50% atau belum mencapai target tahun 2014 sebesar 90,00%, dengan demikian capaian kinerja baru sebesar 97,22%.

Dalam rangka pertanggung jawaban publik, pemerintah daerah seharusnya melakukan optimalisasi anggaran yang akan dilakukan secara efisien efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih memprihatinkan. Anggaran

daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Disamping itu, banyak ditemukan keluhan masyarakat yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas, serta kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi, dan epektifitas.<sup>5</sup>

Penerimaan daerah dalam realisasi tahun 2014 mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan realisasi penerimaan daerah tahun 2013, dari 17,306 miliar pada tahun 2013 menjadi 23.728 miliar pada tahun 2014 atau naik sebesar 37,11 %. Dari sisi pendapatan daerah terlihat adanya peningkatan sebesar 41,57%, yaitu dari 14.788.97 miliar rupiah pada tahun 2013 meningkat menjadi 20.396.42 miliar rupiah pada tahun 2014. Peningkatan pendapatan daerah pada tahun 2014 secara agregat sebesar 6.147.46 miliar rupiah, yang dipengaruhi

---

<sup>5</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah – Ed. II.*(Yogyakarta: Andi,09). 117

oleh kenaikan semua unsur pendapatan daerah yakni PAD naik 40,44% (1.518.43 miliar rupiah) dan dana perimbangan naik 0,94% (74,511 miliar rupiah). Lain-lain pendapatan yang sah mengalami kenaikan yang cukup besar yakni 147.46 % atau naik dari 3.088.61 miliar rupiah pada Tahun 2013 menjadi 7.643.11 miliar rupiah pada Tahun 2104. Walaupun pendapatan asli daerah mengalami kenaikan, namun belum secara signifikan menunjang penerimaan pemerintah daerah.

Dari uraian diatas, tampak realisasi pendapatan seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota tahun 2014 meningkat dari realisasi pendapatan tahun 2013. Peningkatan realisasi pendapatan yang signifikan terjadi pada lain-lain pendapatan yang sah dan pendapatan asli daerah, walaupun pendapatan daerah masih bergantung pada dana perimbangan dari pemerintah pusat. Sama halnya dengan pendapatan asli daerah adalah sumber yang harus di optimalkan peranannya agar mampu memberikan kompensasi kepada masyarakat berupa pelayanan yang

baik dan dapat memperbaiki fasilitas umum. Jumlah dan kenaikan kontribusi PAD yang memadai akan menentukan tingkat kemandirian/kota dalam pembangunan daerahnya sehingga tidak selalu tergantung kepada bantuan dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa peranan dana perimbangan dan pendapatan asli daerah menjadi tolak ukur pemerintah daerah untuk terus meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah nya melalui APBD, menurut pasal 20 peraturan pemerintah Nomor 105, APBD seharusnya disusun dengan pendekatan kinerja (*performance budget*).<sup>6</sup> Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk membahasnya dalam skripsi yang berjudul *“Pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten Tahun 2011-201*”<sup>6</sup>

## **B. Identifikasi Masalah**

---

<sup>6</sup>Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta: Salemba Empat, 2014), L-3.

Adanya hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah saat ini atau disebut otonomi daerah menjadi acuan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri, Pemerintah daerah harus lebih kreatif dalam menjalankan dan mengelola sumber daya manusia pun dengan sumber alamnya untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya agar menjadi daerah yang mandiri, begitupun halnya dalam pengelolaan pemerintah daerah dalam kinerja keuangan daerahnya. Setiap Pemerintah Daerah selalu berusaha untuk meraih dan mempertahankan opini WTP, karena dengan mendapatkan opini ini maka kinerja keuangan pemerintah daerah dianggap baik

### **C. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan langkah yang sangat penting karena langkah ini akan menentukan kemana suatu penelitian akan diarahkan. Perumusan masalah pada dasarnya adalah merumuskan pertanyaan yang jawabannya akan dicari melalui penelitian berdasarkan seputar keadaan pengaruh dana perimbangan dan pendapatan asli daerah terhadap

kinerja keuangan daerah, maka permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten?
3. Seberapa Besar pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten?

#### **D. Pembatasan Masalah**

Untuk menghindari terlalu luasnya penelitian yang akan dilakukan maka dalam penelitian ini peneliti membatasi variabel-variabel yang menjadi objek penelitian. Untuk variabel dependen adalah Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten. Dan untuk variabel independennya adalah Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu dalam penelitian ini sampel yang diambil terdiri dari 8 kota/kabupaten di provinsi banten.

## **E. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian adalah

1. Untuk mengetahui apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten
2. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten
3. Untuk mengetahui apakah Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Banten

## **F. Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan pencerahan dan daya guna bagi pihak-pihak terkait, yakni sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam bidang keuangan daerah serta

meningkatkan kemampuan analisis tentang kinerja keuangan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah di era otonomi daerah saat ini.

## 2. Bagi Pemerintahan

Diharapkan dapat berguna untuk pengambilan keputusan berdasarkan informasi yang telah diperoleh untuk merencanakan suatu strategi baru, dan dapat memberikan sumbangan pikiran di dalam menentukan kebijakan pengelolaan dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah.

## 3. Bagi Lembaga UIN SMH Banten

Hasil ini dijadikan sebuah kajian ilmu pengetahuan guna pengembang pada dunia pendidikan dan dapat menambah khazanah keilmuan serta dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.

## **G. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan sintesa dari



serangkaian teori yang tertuang dalam tinjauan pustaka, yang pada dasarnya merupakan gambaran sistematis dari kinerja teori dalam memberikan solusi atau alternatif solusi dari serangkaian masalah yang ditetapkan. Kerangka pemikiran dapat berupa bagan, deskriptif, atau bahkan gabungan keduanya.

Dalam menjalankan sistem pemerintahan pada era desentralisasi ini masyarakat harus andil dalam memanfaatkan sumber daya alam yang ada didaerah nya agar pendapatan yang berasal dari daerah atau kekayaan daerah meningkat, guna untuk melaksanakan pembangunan yang lebih pesat menjadikan daerah yang berkembang dan semandiri mungkin. Seperti yang dikatakan H.AW. Widjaja dalam bukunya:

Kita Tampaknya akan bersepakat bahwa perlu kerja keras semua pihak untuk menyiapkan Sumber Daya Manusia karena kita tidak ingin eksploitasi Sumber Daya Alam, sebagai akibat otonomi tetap memposisikan masyarakat daerah sebagai penonton dipinggir lapangan, sementara orang lain memperebutkan kekayaannya. Masyarakat jangan menjadi asing dan atau tersaing di daerahnya sendiri. Masyarakat harus menjadi “tuan rumah” di rumahnya

sendiri.<sup>7</sup>

Dengan adanya undang-undang no 23 tahun 2004 tentang otonomi daerah, setiap daerah harus mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Asas Desentralisasi dilakukan atas beban APBD, asas deskonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan tugas pembantu dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintah yang menugaskan.

Untuk menjalankan roda pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah kabupaten/kota harus meningkatkan pendapatan daerahnya dalam upaya pemenuhan pembiayaan pelayanan publiknya. Pertama, pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memperoleh dana dari sumber-sumber yang dikategorikan Pendapatan Asli

---

<sup>7</sup>Wijaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* –Ed. 1-6. (Jakarta: RajawaliPers, 2011). 79

Daerah (PAD). Kedua, memperoleh transfer dana dari APBN yang dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan.

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari hasil pajak/bukan pajak, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

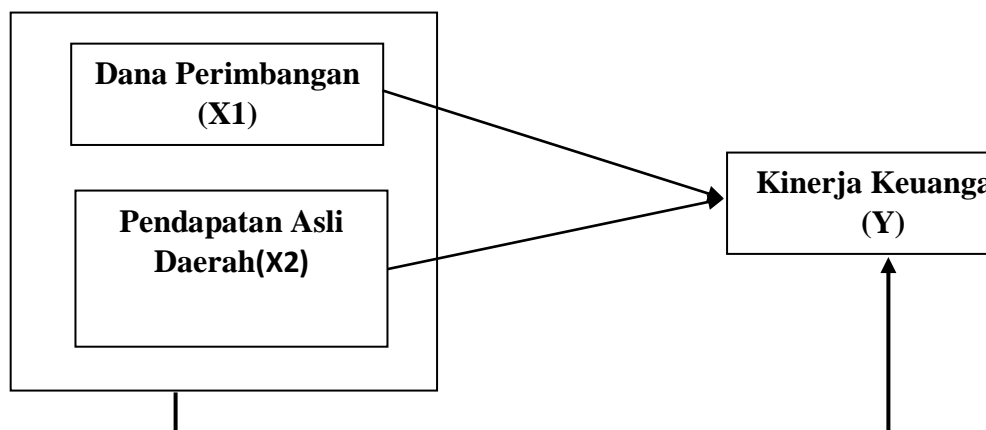
Selain dana perimbangan pendapatan asli daerah pun akan di bahas karena pendapatan asli daerah merupakan tujuan untuk memberikan keleluasan kepada daerah dalam mengelola dan menggali sumber pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah, sehingga pemerintah daerah dapat luas menggali sumber kekayaan yang ada di daerahnya untuk meningkatkan kinerja keuangannya.

Sejalan dengan otonomi daerah pemerintah pusat telah menyerahkan hak dan kewajiban kepada daerah sepenuhnya untuk mengatur dan mengurus daerahnya, tentu bukanlah hal mudah bagi pemerintah daerah untuk menyusun rencana

kinerja pengorganisasian dan menyusun program yang nyata dan menjadikan good governance, perlu disusun suatu system akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang terintegrasi dengan sistim perencanaan strategis, sistim penganggaran dan sistim akuntansi pemerintah tersebut sekaligus dimaksudkan untuk menggantikan ketentuan yang termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, sehingga dihasilkan suatu laporan keuangan dan kinerja yang terpadu.

Dari uraian diatas, kerangka pemikiran dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Dari gambar diatas dapat dijelaskan bahwa penulis akan melakukan penelitian pengaruh dana perimbangan dan pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan daerah di provinsi banten. Alasan penulis memilih variabel dana perimbangan dan pendapatan asli daerah karena variabel tersebut merupakan variabel yang akan mempengaruhi maju atau tidak nya suatu kinerja daerah dalam menjalankan pemerintahan di era otonomi daerah ini.

#### **H. Sistematika Pembahasan**

Sistematika dalam penelitian ini terdiri dari:

##### **BAB KE SATU : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, tujuan masalah, manfaat penelitian, landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, hipotesis penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB KE DUA : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tentang landasan teori, kerangka

pemikiran dan hipotesis.

### **BAB KE TIGA : METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang ruang lingkup penelitian, metodologi penelitian, jenis data dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

### **BAB KE EMPAT : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan tentang hasil analisis dari pengolahan data yang telah dilakukan meliputi deskripsi data, uji persyaratan analisis, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil penelitian.

### **BAB KE LIMA : PENUTUP**

Dalam bab ini disajikan kesimpulan dan saran dari hasil analisis data yang dilakukan penulis.