BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Menurut Undang-undang No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004 pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tentunya diharapkan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah (Puspitasari, 2015).

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan. Tujuan tersebut untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek (Nugroho, 2012:17).

Kinerja *(performance)* adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu

organisasi (Bastian, 2001:329). Sedangkan kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar (Fahmi, 2012:2).

Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan, dan dokumentasi ke daerah dalam jumlah besar (Fisa Aprilia, 2016:2)

Belanja modal merupakan belanja pemerintah dearah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim, 2004:73). Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya terutama dalam hal keuangan (Nugroho, 2012:20).

Pada prinsipnya, anggaran pendapatan merupakan batas minimal jumlah pendapatan yang ditargetkan harus diperoleh oleh Pemerintah Daerah (Mahmudi, 2007:123). Kinerja pendapatan daerah dinilai baik apabila realisasi melampaui target anggaran. Namun perlu diidentifikasi lebih lanjut komponen pendapatan apa yang paling berpengaruh. Hal ini untuk mengetahui lebih lanjut apakah hasil tersebut disebabkan karena *good planing* dan kerja keras Pemerintah Daerah atau tidak. Selisih lebih realisasi pendapatan merupakan selisih yang diharapkan (*favourable variance*), sedangkan selisih kurang merupakan selisih yang tidak diharapkan (*unfavourable variance*) (Mahmudi, 2007:124). Belanja modal merupakan belanja pemerintah dearah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Abdul Halim, 2004:73).

Kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh komponen-komponen yang terdapat dalam laporan realisasi APBD yang terdiri dari pendapatan dan belanja daerah. Dari sekian banyak komponen yang terdapat dalam laporan realisasi APBD diyakini bahwa kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh belanja modal dan PAD (Pendapatan Asli Daerah), dengan alasan yaitu semakin banyak belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian dalam hal ini adalah kinerja pemerintah daerah. Pemerintah dapat meningkatkan PAD melalui pungutan yang bersifat retribusi dan pajak atas infrastruktur yang telah dibangun untuk pelayan publik yang bersumber dari dana yang telah dialokasikan dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Sehingga pemerintah daerah secara

terus-menerus dapat memacu pertumbuhan kinerja keuangannya (Darwanis, 2014:184).

Kinerja keuangan merupakan kemampuan perusahaan dalam mengelola dan mengendalikan sumber daya yang dimilikinya. Pengukuran kinerja keuangan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD dapat diukur dengan menilai rasio efisiensi (Sijabat, 2014). Rumus rasio efisiensi sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Total realisasi belanja}}{\text{Realisasi pendapatan}} \; x\; 100\%$$

Apabila kinerja keuangan (efisiensi keuangan) di atas atau sama dengan 100% dapat dikatakan tidak efisien, 90% - 100% adalah kurang efisien, 80 - 90% adalah cukup efisien, 60 - 80% adalah efisien, dan dibawah atau sama dengan dari 60% adalah sangat efisien (Mohamad Mahsun, 2012:187).

Fenomena yang terjadi pada penelitian ini adalah, krisis keuangan yang dialami Pemkot Balikpapan rupanya tidak membuat Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) meningkatkan kinerjanya. Buktinya, hingga saat ini realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih jauh dari target. Dari laporan realisasi PAD diatas menunjukkan dari target pajak daerah Rp 382.567.098.263, yang masuk ke kas daerah Rp 263.229.293.776,87 atau 68,80%. Yang paling mengkhwatirkan, dari 11 jenis pajak daerah, pendapatan dari sektor PBB paling kecil realisasinya, jika dibandingkan dengan targetnya. Padahal batas akhir pembayaran PBB dibatasi hingga tanggal 30 September 2016. Artinya dari waktu tersisa kurang dari dua minggu, Dispenda Balikpapan dituntut mengumpulkan Rp 46,952,511,293.00 atau sekitar 62,60%. Semestinya Dispenda Balikpapan memiliki strategi untuk pencapaian target. Apalagi kondisi keuangan Pemkot yang lagi mengalami krisis.

Jika realisasi pendapatan asli daerah tidak tercapai, maka beban krisis keuangan Pemkot akan semakin bertambah (Dimtry Pramudia, 2016).

Selain itu fenomena lainnya yang terkait dengan belanja modal adalah, Jika melihat APBD Balikpapan 3 tahun terakhir tersebut, terlihat ada peningkatan pada pos belanja rutin. Pada komponen belanja pegawai tidak langsung yang berupa gaji dan insentif tambahan gaji PNS ada kenaikan hampir 100 Miliar dari tahun 2014. Begitupun dengan belanja pegawai langsung berupa honor kegiatan bagi PNS, ada kenaikan sekitar 50 miliar setiap tahunnya. Disisi yang lain belanja modal untuk membiayai kegiatan proyek-proyek pembangunan justru mengalami penurunan kurang lebih 100 Miliar setiap tahunnya. Pada tahun 2014, belanja modal sebesar Rp 1.367.192.933.740,00, turun pada tahun 2015, nilainya hanya Rp 1.233.956.090.350,00, dan pada tahun 2016 turun lagi, tersisa Rp 1.119.960.752.965,00. Jadi, kenaikan APBD Balikpapan setiap tahunnya, tidak berimbas pada meningkatnya pembangunan Balikpapan. Justru yang terjadi sebaliknya. Kenaikan APBD tersebut hanya dinikmati oleh para pejabat dan PNS dilingkungan Pemkot Balikpapan. Padahal untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, belanja modal semestinya yang diperbesar. Untuk menyehatkan APBD Balikpapan tahun 2017, semestinya Pemkot dan DPRD Balikpapan berani untuk memangkas belanja rutin. Rasionalisasi belanja rutin tersebut bisa dialokasikan untuk penambahan belanja modal, sehingga APBD 2017 diharapkan masih ada alokasi belanja untuk kesejahteraan rakyat (Adhi Supriadi, 2016).

Untuk fenomena khusus didapat pada Dinas Pendidikan dan Olah Raga di kota Bandung. Berikut ini adalah tabel rincian fenomena tersebut:

Tabel 1.1
Laporan Total Belanja, Total Pendapatan dan Kinerja Keuangan (Rasio Efisiensi) Pada Dinas Pendidikan dan Olah Raga Kota Bandung

Nama Dinas	Tahun	Total Belanja Modal (Rp 000)		Total Pendapatan (Rp 000)		Kinerja Keuangan (Rasio Efisiensi)	
DISPORA							
	2011	↑	5.220.755	↑	449.612	↑	2691,96%
	2012	↓	3.465.177	↓	131.566	↑	14266,52%
	2013	↑	4.790.272	↑	978.654	↓	2164,31%
	2014	**↑**	**7.456.170**	**↑**	**2.435.759**	**↑**	**2362,42%**
	2015	**↑**	**51.871.768**	**↓**	1.562.921	**↑**	**7573,69%**

(Sumber: Pemkot Bandung (data diolah), 2017)

Dari tabel 1.1 diatas pada tahun 2013 total pendapatan sebesar Rp 978.654 terjadi kenaikan pada tahun 2014 menjadi Rp 2.435.759, tetapi hal tersebut menaikan rasio efisiensi pada tahun 2013 sebesar 2164,31% meningkat pada tahun 2014 sebesar 2362,42%. Hal itu menunjukan bahwa total pendapatan terjadi peningkatan diiringi dengan kinerja keuangan yang menurun, karena rasio efisiensi yang meningkat menunjukan tidak efisien nya penggunaan anggaran, karena rasio efisiensi diatas 100% yakni sebesar 2362,42%.

Dari tabel 1.1 diatas dapat dilihat total belanja modal pada tahun 2013 sebesar Rp 4.790.272 meningkat pada tahun 2014 menjadi Rp 7.456.170, tetapi hal tersebut menaikan juga rasio efisiensi pada tahun 2013 sebesar 2164,31% meningkat pada tahun 2014 sebesar 2362,42%. Hal itu menunjukan bahwa total belanja modal meningkat tidak diiringi dengan kinerja keuangan yang meningkat pula, karena rasio efisiensi yang meningkat menunjukan tidak efisien nya penggunaan anggaran belanja, karena rasio efisiensi diatas 100% yakni sebesar 2362,42%.

Pada tahun 2014 total belanja modal sebesar Rp 7.456.170 meningkat pada tahun 2015 menjadi Rp 51.871.768, tetapi hal tersebut menaikan juga rasio efisiensi pada tahun 2014 sebesar 2362,42% meningkat pada tahun 2015 sebesar 7573,69%. Hal itu menunjukan bahwa total belanja modal meningkat tidak diiringi dengan kinerja keuangan yang meningkat pula, karena rasio efisiensi yang meningkat menunjukan tidak efisien nya penggunaan anggaran belanja, karena rasio efisiensi diatas 100% yakni sebesar 7573,69%.

Efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Semakin besar output dibanding input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi, maka proksi pengukuran kinerja pemerintah daerah untuk kabupaten dan kota digunakan dengan rumus efisiensi dan diukur dengan rasio output dengan input (Mardiasmo, 2009). Input adalah sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan, program dan aktivitas. Sedangkan, output adalah hasil yang dicapai dari suatu program, aktivitas, dan kebijakan. Penyebut atau input sekunder seringkali diukur dalam bentuk satuan uang. Pembilang atau output dapat diukur baik dalam jumlah uang ataupun fisik (Madiasmo, 2009). Rasio Efisiensi, Kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan, visi dan misi suatu organisasi (Bastian, 2006).

Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Sehingga semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Hal tersebut menunjukan, semakin tinggi belanja

modal maka akan semakin tinggi kinerja keuangan yang diukur dari rasio efisiensi. Rasio efisiensi yang semakin tinggi mangidentifikasikan kinerja yang buruk (Sudarsana, 2013).

Kemampuan suatu daerah dalam menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pengembangan daerah tersebut. Disamping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumarjo (2010) menjelaskan bahwa peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan faktor pendukung dari kinerja ekonomi makro. Hal tersebut menunjukan, semakin besar PAD maka akan semakin tinggi kinerja keuangan yang diukur dari rasio efisiensi. Rasio efisiensi yang semakin tinggi mangidentifikasikan kinerja yang buruk (Julitawati, 2012).

Beberapa penelitian terdahulu terkait dengan pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan adalah penelitian dari Mulia Andirfa (2016) yang menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Selain itu menurut Sri Mulyani (2017) menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sementara itu terkait dengan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan dilakukan oleh penelitian Fisa Aprilia (2016) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dan penelitian yang dilakukan oleh Darwanis (2014) menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan.

Berdasarkan latar belakang penelitan yang telah diuraikan diatas, maka penulis memilih judul **"Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Bandung".**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat di identifikasikan masalah yang terjadi sebagai berikut:

1. Adanya krisis keuangan yang dialami Pemkot Balikpapan rupanya tidak membuat Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) meningkatkan kinerjanya. Buktinya, hingga saat ini realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih jauh dari target. Jika realisasi pendapatan asli daerah tidak tercapai, maka beban krisis keuangan Pemkot akan semakin bertambah.
2. Pada tahun 2014, total pendapatan terjadi kenaikan diiringi dengan kinerja keuangan yang menurun, karena rasio efisiensi yang meningkat (diatas 100%) menunjukkan tidak efisiennya penggunaan anggaran dan mengindikasikan terjadinya penurunan kinerja keuangan.
3. Kenaikan APBD tersebut hanya dinikmati oleh para pejabat dan PNS dilingkungan Pemkot Balikpapan. Padahal untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, belanja modal semestinya yang diperbesar.
4. Pada tahun 2014 dan 2015, total belanja modal meningkat tidak diiringi dengan kinerja keuangan yang meningkat pula, karena rasio efisiensi yang meningkat menunjukan tidak efisien nya penggunaan anggaran belanja karena rasio efisiensi pada kedua tahun tersebut diatas 100%.

1.3 Rumusan Masalah

Sesuai dengan identifikasi masalah yang telah di dapat maka penulis dapat menuliskan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kota Bandung.
2. Seberapa besar pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kota Bandung.

1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.4.1 Maksud Penelitian

Maksud dan penelitian ini adalah untuk mencari kebenaran atas pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan data yang diperoleh, guna memecahkan masalah.

1.4.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas adalah:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kota Bandung.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kota Bandung.

1.5 Kegunaan Penelitian

1.5.1 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai tambahan informasi yang berguna tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga untuk perkembangan selanjutnya menjadi semakin baik, dan dapat dijadikan bahan untuk pembelajaran untuk memperbaiki kekurangan yang ada.

1.5.2 Kegunaan Akademis

Adapun kegunaan penelitian ini adalah dapat bermanfaat secara akademis sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

   Sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah di dalam menentukan kebijakan serta menentukan arah dan strategi untuk perbaikan kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal di masa yang akan datang.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

   Sebagai pembelajaran terutama bagi mahasiswa sebagai dasar pembanding dalam rangka melakukan penelitian lebih lanjut pada bidang kajian ini.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini telah menjadi ruang belajar yang sarat nilai positif dan sangat membantu dalam peningkatan kapasitas serta pengalaman peneliti berkaitan dengan kondisi sosial yang ada dalam masyarakat terutama berkaitan langsung dengan bidang Akuntansi Sektor Publik.