

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan paradigma terhadap pemerintahan saat ini, mendorong pemerintah mewujudkan suatu sistem tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam mewujudkan suatu sistem tata pemerintahan yang baik, salah satunya yaitu perlu adanya pengelolaan keuangan pemerintahan guna menciptakan laporan keuangan yang bersih, transparan, memiliki kredibilitas dan akuntabilitas. Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, model pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Dikeluarkannya paket UU No.32 Tahun 2004 dan UU No. UU 33 Tahun 2004 menjadi landasan utama penerapan sistem desentralisasi untuk mencapai tujuan otonomi daerah. Melalui dua peraturan ini, seluruh pemerintah daerah di Indonesia diberikan hak, wewenang dan tanggung jawab yang diperlukan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan peraturan daerah. Dari sudut pandang keuangan negara, otonomi daerah memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan dan mengelola sumber daya keuangannya sendiri (Verawaty et al., 2020).

Penerapan desentralisasi menekankan pada desentralisasi kewenangan pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah, dengan alasan bahwa pemerintah kabupaten dan kota lebih memahami kebutuhan, potensi dan aspirasi masyarakatnya dibandingkan pemerintah pusat. Pengelolaan keuangan daerah mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap pembangunan suatu daerah

untuk menentukan tingkat sasaran pencapaian keuangan daerah. Untuk itu pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara ekonomis, efisien dan efektif atau menjunjung nilai uang (*value for money*) serta transparansi, akuntabilitas, keadilan dan partisipasi masyarakat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya dapat menekan anggaran. dan mengurangi kemiskinan.

Melalui hal ini, akhirnya dapat mendorong pemerintah daerah mempertanggungjawabkan wilayahnya sendiri, sekaligus mendorong kreativitas dan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat setempat untuk mengembangkan wilayah sesuai potensinya. Pada akhirnya maju atau tidaknya suatu daerah tergantung pada bagaimana otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah masing-masing (Ramadani & Muslimin, 2022). Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah antara lain memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah yang digunakan untuk membiayai daerah tersebut. Selain itu, pemerintah daerah dituntut untuk lebih akuntabel dan transparan dalam mengelola keuangan daerah agar belanja daerah lebih efisien dan efektif. Dengan diterapkannya otonomi daerah, pemerintah daerah terpaksa harus lebih memperhatikan pengelolaan keuangan daerah secara efektif (Septiani, 2018).

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang dimaksudkan untuk dicapai, baik oleh individu maupun organisasi. Ukuran kinerja keuangan akan menunjukkan seberapa baik kinerja yang dihasilkan selama periode waktu tertentu dibandingkan dengan rencana yang telah dibuat. Hal ini membantu untuk memeriksa bahwa pengambilan keputusan dilakukan dengan benar dan obyektif. Selain itu juga dapat mengevaluasi kinerja operasi dan menentukan

tindakan selanjutnya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja pada periode berikutnya.

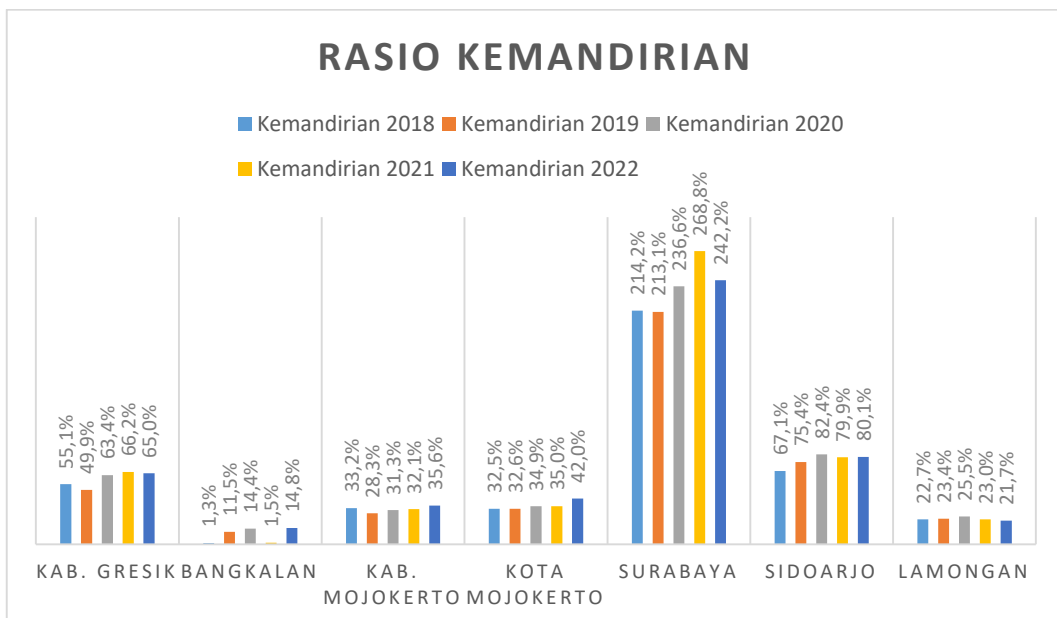
Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk mengevaluasi kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis untuk memperoleh gambaran posisi keuangan entitas dan potensi pergerakannya yang akan terus berlanjut (Fajar & Rohman, 2012). Kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai langkah penyelenggaraan kinerja keuangan yang telah dicapai pemerintah, salah satunya dilihat dari derajat kemandirian pemerintah daerah yang dapat tercermin dari pengelolaan keuangan daerah yang sehat, akuntabel, dan transparan. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengukuran kinerja keuangan untuk menilai akuntabilitas pemerintah.

Anggaran pemerintah merupakan tulang punggung penyelenggaraan negara. Anggaran memegang peranan penting sebagai alat pemantapan, pengalokasian, pengalokasian sumber daya publik, perencanaan organisasi serta pemantauan dan evaluasi kinerja (Burhan et al., 2022). Sumber pendapatan daerah sendiri berasal dari pajak daerah, pajak, dan DPA sah lainnya. Wilayah Gerbangkertosusila mempunyai beberapa tantangan keuangan daerah berdasarkan APBD 2018-2022. Permasalahan keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertosusila antara lain, 1) Sangat tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, yang tercermin dari tingginya pendapatan transfer dari pemerintah pusat, dibandingkan pendapatan sebelumnya; 2) Daya tampung daerah terhadap sumber pendapatan daerah sangat lemah yang tercermin dari kecilnya penerimaan PAD dibandingkan

dengan pendapatan transfer pemerintah; 3) Kemandirian keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertosusila juga masih tergolong rendah, yaitu masih di bawah 50% di sebagian besar Kabupaten/Kota, seperti yang terlihat pada tabel tingkat kemandirian keuangan di bawah ini.

Kemandirian suatu daerah ditunjukkan oleh besar dan kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibanding pendapatan yang berasal dari sumber lainnya seperti bantuan pemerintah pusat maupun pinjaman daerah. Dimana semakin tinggi presentase kemandirian, maka semakin baik kinerja keuangan daerah tersebut. Namun, pada kenyataannya tidak jarang kinerja keuangan pemerintah daerah mengalami banyak kenaikan dan penurunan dari tingkat kemandiriannya. Hal ini seperti yang terlihat dari data rasio kemandirian keuangan Pemerintah Daerah wilayah Gerbangkertosusila pada tahun 2018.

Gambar 1.1 Kemandirian Keuangan Gerbangkertosusila tahun 2018-2022



Sumber : Data diolah peneliti, 2023

Tabel 1.1 Rasio Kemandirian Keuangan Gerbangkertosusila tahun 2018-2022

Kabupaten/ Kota	Rasio Kemandirian					
	2018	2019	2020	2021	2022	Rata-rata
Gresik	55,1%	49,9%	63,4%	66,2%	65,0%	59,9%
Bangkalan	1,3%	11,5%	14,4%	1,5%	14,8%	8,7%
Kab. Mojokerto	33,2%	28,3%	31,3%	32,1%	35,6%	32,1%
Kota Mojokerto	32,5%	32,6%	34,9%	35,0%	42,0%	35,4%
Surabaya	214,2%	213,1%	236,6%	268,8%	242,2%	238,5%
Sidoarjo	67,1%	75,4%	82,4%	79,9%	80,1%	76,9%
Lamongan	22,7%	23,4%	25,5%	23,0%	21,7%	23,2%

Sumber : Data diolah peneliti, 2023

Data dari tabel tersebut menunjukkan terjadi perbedaan signifikan tingkat kemandirian keuangan Pemerintah Daerah Wilayah Gerbangkertosusila pada tahun 2018-2022 di setiap daerahnya. Pada tahun 2018 Kabupaten Lamongan, Kota dan Kabupaten Mojokerto memiliki rata-rata tingkat kemandirian keuangan sebesar 23,2% hingga 32,1%. Angka yang cukup rendah untuk daerah yang cukup besar wilayahnya. Sedangkan pada Kabupaten Gresik dan Kabupaten Sidoarjo memiliki tingkat kemandirian keuangan yang cukup baik yaitu sebesar 59,9% hingga 76,9%. Peringkat kemandirian paling tinggi pada tahun 2018-2022 di pegang oleh Kota Surabaya yang mencapai 238,5%. Namun berbanding terbalik dengan yang terjadi pada Kabupaten Bangkalan yang rata-rata angka kemandirian keuangannya sangat rendah hanya sebesar 8,7%. Hal ini menunjukkan kemandirian daerah dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial

masyarakat masih rendah dan tidak merata di setiap daerahnya. Semakin menurun presentase kemandirian keuangan suatu daerah, maka kinerja keuangan daerah tersebut dinilai semakin buruk. Hal ini dikarenakan lebih dari 50% kebutuhan pendanaan daerah masih dibiayai oleh pendanaan eksternal yaitu bantuan pemerintah dan pinjaman. Semakin tinggi tingkat pendanaan eksternal menandakan bahwa daerah tersebut belum mampu mencapai kinerja keuangan melalui pendapatan asli daerahnya secara optimal Awani & Hariani, (2021)

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), seperti kemampuan pemerintah dalam mendanai pembangunan dan meningkatkan pelayanan sosial kepada masyarakat dan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Namun permasalahan utama yang selama ini sering dihadapi pemerintah daerah di Indonesia dalam hal kinerja keuangan adalah rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tingginya ketergantungan pada transfer pemerintah pusat. Salah satunya juga terjadi di kawasan Gerbangkertosusila. Data pelaporan APBD wilayah Gerbangkertosusila mencatat kontribusi PAD antara 20,49 hingga 24,87% selama tahun 2018-2022, sedangkan sisanya persentase penerimaannya berasal dari dana perimbangan dan penjualan pendapatan lain yang sah. Hal ini menunjukkan bahwa relatif terbatasnya peran PAD di wilayah Gerbangkertosusila mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Laju pertumbuhan pendapatan asli daerah dapat meningkat ataupun menurun tergantung pada kemampuan sumber keuangan daerah dalam menghasilkan pendapatan daerah. Pendapatan daerah merupakan komponen

yang sangat penting di daerah karena digunakan untuk mendanai seluruh program yang direncanakan pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan perekonomian daerah (Antari & Sedana, 2018). Menurut undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, PAD (Pendapatan Asli Daerah) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut menurut peraturan daerah.

Selain PAD, dana perimbangan juga merupakan sumber pendapatan daerah yang memberikan kontribusi signifikan terhadap struktur APBD. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 mengatur bahwa dana perimbangan adalah dana dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem distribusi keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam kerangka pelaksanaan keuangan yang terdesentralisasi, dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, wilayah, serta besaran dana pelaksanaan desentralisasi (Ariwibowo, 2015).

Faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja adalah bantuan sosial. Bantuan sosial adalah pemberian bantuan dalam bentuk uang/barang oleh pemerintah daerah kepada perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat, yang bersifat intermiten dan selektif, serta bertujuan untuk melindungi terhadap kemungkinan risiko sosial. Pembiayaan bantuan sosial masuk dalam APBD yang dikeluarkan pemerintah. Jadi, dengan adanya variabel

bantuan sosial dapat melihat apakah sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat penerima manfaat, sekaligus bisa melihat tingkat kemiskinan daerah tersebut.

Penelitian adalah usaha untuk melihat, mengkaji dan meneliti suatu fenomena agar menemukan titik terang melalui pengujian hipotesis sehingga nanti dapat digunakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota untuk meningkatkan kinerja keuangannya. Wilayah Gerbangkertosusila yang berpusat di Surabaya merupakan wilayah megapolitan terbesar kedua di Indonesia setelah Jabodetabek yang berpusat di Jakarta. Pembentukan Satuan wilayah Pembangunan (SWP) Gerbangkertosusila sendiri bertujuan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan antar daerah. Wilayah Gerbangkertosusila yang seharusnya memiliki kinerja keuangan yang baik, namun pada kenyataannya masih belum sepenuhnya optimal. Hal ini terjadi karena masih terdapat ketimpangan kinerja keuangan pada beberapa Kabupaten/Kota di wilayah Gerbangkertosusila. Seperti halnya yang terjadi pada Kota Surabaya memiliki kinerja keuangan yang tinggi dibuktikan dengan rasio kemandirian yang mencapai angka tertinggi yaitu 268,8% pada tahun 2021 dan terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Sedangkan pada beberapa Kabupaten seperti Kabupaten Lamongan, Kabupaten dan Kota Mojokerto, angka kemandirian keuangannya memiliki nilai dibawah 50%. Bahkan pada Kabupaten Bangkalan angka rasio kemandirian keuangannya hanya berkisar dari 1,3% hingga paling tinggi yaitu bernilai 14,8%. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar Kabupaten/Kota di wilayah Gerbangkertosusila memiliki kinerja keuangan yang buruk dan dibuktikan oleh rasio kemandirian keuangannya yang rendah.

Bermula dari permasalahan tersebut maka wilayah Gerbangkertosusila dipilih menjadi objek dalam penelitian ini.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Ramadani & Muslimin (2022) dengan menggunakan variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal-hal yang masih belum pernah atau jarang diteliti dapat dijadikan gap dalam penelitian ini yaitu belanja sosial sebagai variabel intervening. Belanja sosial dipilih menjadi gap penelitian dikarenakan belanja bantuan sosial merupakan variabel pembaruan yang digunakan peneliti dalam memediasi dan mengukur kinerja keuangan di daerah. Variabel belanja bantuan sosial pada umumnya digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan serta untuk mengukur tingkat pengangguran suatu daerah. Namun, pada penelitian ini belanja bantuan sosial berfungsi sebagai variabel intervening atau mediasi yang digunakan untuk menghubungkan antara variabel independen dengan variabel dependent yaitu kinerja keuangan. Variabel intervening disini berfungsi untuk membantu menjelaskan dan memahami hubungan kompleks antara dua variabel dan menentukan apakah hubungan tersebut merupakan hubungan kausal atau hanya hubungan asosiasi. Selain belanja bantuan sosial sebagai variabel intervening, keterbaruan dalam penelitian ini yaitu pengukuran kinerja keuangan diprosikan melalui empat pendekatan yaitu rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi, dan rasio pertumbuhan menggunakan alat olah data yaitu Smart PLS dengan tujuan hasil yang diperoleh akan lebih akurat.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kuantitatif yang bertujuan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pendapatan asli daerah,

dana perimbangan serta belanja sosial sebagai variabel intervening terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dari latar belakang yang telah diuraikan, maka judul dari penelitian ini adalah **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DENGAN BELANJA SOSIAL SEBAGAI VARIABEL INTERVENING (Studi Kasus Wilayah Gerbangkertosusila Tahun 2018-2022)”**.

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1. Bagaimanakah pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah?
- 1.2.2. Bagaimanakah pengaruh dana perimbangan terhadap terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah?
- 1.2.3. Bagaimanakah pengaruh belanja sosial terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah?
- 1.2.4. Bagaimanakah pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah dengan belanja sosial sebagai variabel intervening?
- 1.2.5. Bagaimanakah pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah dengan belanja sosial sebagai variabel intervening?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan Daerah.

- 1.3.2. Untuk mengetahui pengaruh dana perimbangan terhadap terhadap kinerja keuangan Daerah.
- 1.3.3. Untuk mengetahui pengaruh belanja sosial terhadap kinerja keuangan.
- 1.3.4. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan Daerah dengan belanja sosial sebagai variabel intervening.
- 1.3.5. Untuk mengetahui pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan Daerah dengan belanja sosial sebagai variabel intervening.

1.4 Manfaat Penelitian

Harapan penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang berkepentingan, baik bagi masyarakat maupun peneliti. Manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Wialyah Gerbangkertosusila dapat mengelola pendapatan asli daerahnya dengan semaksimal mungkin agar dapat meningkatkan fasilitas layanan masyarakat dan juga sarana prasarana yang lebih layak, serta lebih menggali sumber pendapatan di daerahnya agar pendapatan asli daerah jauh lebih baik lagi. Selain itu, pemerintah daerah dapat meningkatkan kinerja keuangan menjadi lebih baik kedepannya.

1.4.2. Manfaat Teoritis

1.4.2.1. Bagi Universitas Islam Majapahit

Manfaat penelitian ini diharapkan mampu digunakan sebagai rujukan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan,

dan belanja bantuan sosial terhadap kinerja keuangan di wilayah Gerbangkertosusila.

1. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan informasi bagi pembaca tentang pengaruh dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan di wilayah Gerbangkertosusila.

2. Bagi Peneliti yang Akan Datang

Adanya penelitian ini harapannya bisa dijadikan referensi bagi mahasiswa yang hendak melaksanakan penelitian dimasa mendatang tentang pengaruh dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan daerah di Kabupaten/Kota wilayah Gerbangkertosusila ataupun daerah lain.