

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Dalam upaya mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, pemerintah memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua urusan pemerintahan dan memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah masing-masing.

Kewenangan otonomi yang luas mewajibkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan (Halim, 2007: 229). Terlepas dari siap atau tidaknya suatu daerah untuk melaksanakan Undang-Undang tersebut, otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah karena melalui otonomi daerah kemandirian dalam menjalankan pemabangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien dan akan berdampak pada perumbuhan (Yuliandrisyah, 2009). Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu

melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. Selain PAD, Dana Perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD.

Dana perimbangan diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk belanja pembangunan. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda dalam hal infrastruktur dan

sarana prasarana di daerah (Harianto dan Adi, 2007 dalam Nugroho, 2012).

Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitas sehari-harinya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya yang semakin meningkat, dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah. (Abimanyu, 2005 dalam Fajar, 2012).

Penerimaan pendapatan dengan menggunakan pendekatan Kinerja pendapatan asli daerah yang menjadi barometer penguatan kapasitas fiskal daerah dan derajat kemandirian daerah, dalam periode sejak Kabupaten Bone Bolango terbentuk sampai dengan tahun 2012 belum secara signifikan memberikan kontribusi terhadap program pembangunan daerah. Menurut Burhani dalam antara News (2012) Jika penerimaan PAD kecil maka peluang pemerintah daerah untuk mewujudkan program pembangunan juga cukup sulit dan seluruh SKPD di Kabupaten Bone Bolango harus bisa berupaya mencapai target seperti yang telah ditetapkan, sebab program pembangunan tergantung pada SKPD dan program pembangunan terwujud dengan adanya dana perimbangan.

Dana perimbangan saat ini menempati proporsi yang sangat dominan dengan proporsi lebih dari 87% terhadap total pendapatan daerah. Dalam periode 2010-2012, ketergantungan daerah pada dana perimbangan mencapai 71% hingga 96 % Menurut Yakup dalam antara Gorontalo Mamonto (2013) "Daerah kita masih banyak bergantung pada dana perimbangan, belum mampu mengoptimalkan potensi sumber daya alam,". Oleh karena itu, ujarnya, pemanfaatan sumber daya alam Kabupaten Bone Bolango baik di sektor perikanan dan kelautan, perkebunan, pertanian, kehutanan serta pariwisata harus bisa dimaksimalkan pemanfaatannya. Yakub menambahkan, yang harus menggerakkan pemanfaatan sumber daya alam tersebut adalah pemerintah daerah khususnya satuan kerja perangkat daerah SKPD

Namun, gerakan SKPD untuk mendukung peranan sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi serta lain-lain PAD sah hanya berkisar antara 2,15% - 4,90%. Oleh karena itu, kebijakan manajemen pendapatan daerah dimasa datang, dalam jangka panjang harus memberikan arah dan strategi yang tepat dan berkesinambungan bagi penguatan kapasitas fiskal daerah untuk mendukung pembiayaan program-program pembangunan Kabupaten Bone Bolango.

Program pembangunan yang dialokasikan tidak memberikan dampak pertumbuhan ekonomi saat ini disebabkan pengalokasian belanja pegawai lebih besar dari belanja modal sehingga dapat dikatakan tidak efisien. Menurut Halim (2012: 166-167) menjelaskan bahwa kegagalan

pemerintah dalam program efisiensi pengeluaran daerah disebabkan pengeluaran belum berorientasi kinerja dan kepentingan publik, pengeluaran daerah yang dilakukan berorientasi jangka pendek, pemerintah daerah bersifat reaktif, tidak proaktif untuk mengeliminasi sumber pemborosan keuangan daerah dan tidak adanya pengetahuan yang memadai mengenai sifat biaya.

Anggota Komisi III DPRD Provinsi Gorontalo, Ayu Trisna Nasibu dalam Kompas Prasetyo (2012) mengakui jika timpangnya anggaran untuk belanja pegawai dan belanja modal di Gorontalo merupakan pekerjaan rumah pemerintah daerah, pembagian anggaran untuk belanja pegawai dan belanja modal memang menjadi dilema bagi pemerintah daerah. Di satu sisi, jumlah APBD di Provinsi Gorontalo masih terbilang kecil, sementara pegawai yang ada membutuhkan pendanaan yang cukup besar. Bahkan, anggarannya melebihi anggaran untuk pembangunan infrastruktur. Adapun Data yang dapat dipertanggungjawabkan untuk mendukung masalah di atas dengan analisis rasio yang dikemukakan oleh Halim (2007: 232) dalam Pratidina (2011), rasio kemandirian, efektifitas, efisiensi dan rasio keserasian sebagai berikut:

**Tabel 1:**  
**Ringkasan laporan Realisasi Anggaran**

Keterangan	Realisasi Tahun 2010	Realisasi Tahun 2011	Realisasi Tahun 2012
<b>Realisasi Pendapatan Asli Daerah</b>	6.722.530.440,70	15.645.914.574,33	15.949.603.066,28
<b>PAD</b>	13.178.009.241,00	11.074.161.153,00	12.116.969.000,00
<b>Total Dana Perimbangan</b>	312.175.424.730	318.637.523.275	376.550.311.400
<b>Total Pendapatan</b>	330.332.897.581,70	445.257.281.656,33	437.581.268.423,28
<b>Total Realisasi Belanja Modal</b>	55.544.915.421,00	92.104.747.963,00	88.616.280.221,00
<b>Belanja Pegawai</b>	190.502.624.629	224.476.421.564	267.416.098.496
<b>Total Realisasi Belanja Daerah</b>	322.765.401.583,00	411.641.648.311,00	452.939.914.165

Sumber: Olahan. 2013

**Tabel 2:**  
**Hasil Perhitungan Realisasi Anggaran dengan Rumus Rasio**

Keterangan	Tahun	Hasil Hitungan Realisasi dengan Rumus Rasio %	Keterangan	Tahun	Hasil Hitungan Realisasi dengan Rumus Rasio %
Rasio Kemandirian			Rasio Efektifitas Terhadap PAD		
Realisasi PAD dan Dana Perimbangan	2010	2,15%	Realisasi penerimaan PAD	2010	51 %
	2010	95,50 %		2011	141 %
	2011	4,90 %		2012	131%
	2011	71.56			
	2012	4,23%			
	2012	86.05%			
Rasio Efisiensi keuangan daerah			Rasio Keceragaman		
Realisasi Belanja Daerah	2010	97.70 %	Realisasi belanja Pegawai & Belanja modal	2010	B.pegawai 59 % & B.Modal 17 %
	2011	92.45 %		2011	B.pegawai 54 % & B.Modal 22 %
	2012	103 %		2012	B.pegawai 59 % & B.Modal 19 %

Sumber: Olahan. 2013

Berdasarkan temuan bukti-bukti di atas, jelas terlihat setelah di analisis rasio dengan hasil persentase dan disesuaikan dengan masalah yang terjadi terlihat bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah masih buruk dan dapat dinilai belum baik dan merupakan suatu masalah mendorong peneliti untuk melakukan penelitian tentang pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah daerah. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Simanuallang (2013) tentang pengaruh belanja modal, dana

perimbangan dan PAD terhadap kinerja keuangan menyatakan bahwa Secara bersamaan Belanja modal, dana perimbangan dan Pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah di Provinsi Kepulauan Riau dibuktikan melalui uji determinasi berpengaruh sebesar 96,6% dalam penelitian ini.

. Berdasarkan uraian sebelumnya, di balik masalah yang terjadi lemahnya kinerja keuangan pemerintah dalam mengelola keuangan khususnya dalam merealisasikan APBD. Sehingga penulis menemukan masalah apakah PAD, dana perimbangan dan belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango, khususnya dalam upaya merealisasikan anggaran untuk publik? Oleh karena itu, judul yang diajukan dalam penelitian ini adalah **Pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Minimnya PAD untuk pembangunan Kabupaten Bone Bolango dan belum mencapai target yang diharapkan.
2. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dari tahun ke tahun meningkat, namun tidak menunjang pendapatan asli daerah karena minimnya belanja modal dan meningkatnya belanja pegawai.

3. Belanja modal tahun 2009-2012 memberikan sarana dan perasarana ekonomi cenderung menurun.
4. Rasio keuangan menunjukkan lemahnya kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango yang berdampak pada PAD, dana perimbangan dan belanja modal.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah realisasi PAD berpengaruh secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah realisasi belanja modal berpengaruh secara parsial terhadap kinerja keuangan Kabupaten Bone Bolango?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah dana perimbangan dan belanja modal berpengaruh secara simultan terhadap kinerja keuangan Kabupaten Bone Bolango?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh realisasi anggaran PAD secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango

2. Untuk mengetahui dana perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango
3. Untuk mengetahui pengaruh realisasi belanja modal secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango
4. Untuk mengetahui pengaruh realisasi anggaran (PAD, dana perimbangan dan belanja modal) secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Adapun manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan khususnya di bidang akuntansi sektor publik serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

#### **2. Manfaat Praktis**

Bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi atau bahan pertimbangan bagi pihak yang berkepentingan yaitu Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam rangka menyempurnakan realisasi anggaran atau penggunaan anggaran dengan tingkat kinerja keuangan yang efektif dan efisien di daerah tersebut

