

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari 38 Provinsi yang kemudian terbagi lagi menjadi beberapa Kabupaten/Kota. Semenjak kemerdekaan Indonesia hingga era reformasi telah dilaksanakan pemerintahan yang bersifat sentralisasi atau terpusat. Pelaksanaan pemerintahan secara terpusat atau sentralisasi pada era reformasi dirasakan mulai mengalami perbedaan dibandingkan sebelumnya. Pemerintah mengeruk banyak Sumber Daya Alam (SDA) pada beberapa provinsi namun daerah tersebut tidak mendapatkan dampak positif yang menyebabkan pernyataan ketidakpuasan. Pemerintah terus melakukan perbaikan di wilayah Jakarta dan Pulau Jawa yang berakibat pada kesenjangan daerah. Bentuk pemberontakan dilakukan di beberapa daerah yaitu Aceh, Papua, dan Riau (Kuncoro, 2014: 45).

Tuntutan akan pemberian hak daerah untuk mengelola wilayahnya sendiri melatarbelakangi pemerintah mewujudkan pemerintahan yang terdesentralisasi. Pemerintah pusat memberikan kewenangan pemerintah ke daerah untuk beberapa hal dengan

desentralisasi pemerintahan yang dikenal dengan otonomi daerah. Seperti halnya disebutkan pada UUD 1945 Pasal 18 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya terkecuali atas urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Desentralisasi pada pemerintahan memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mengembangkan potensi yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan membuat pemerintah daerah dapat menggali potensi yang dimiliki untuk menjadi sumber keuangan daerah (Priyono et al., 2020). Adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengelola keuangan daerah masing-masing agar sesuai dengan kebutuhan daerahnya sehingga lebih efektif dan tepat sasaran (Bella et al., 2022).

Anggaran atau dikenal dengan APBD merupakan komponen penting yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah, APBD dijelaskan secara tertulis pada UU NO 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa APBD merupakan rancangan keuangan yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam jangka waktu tahunan ditetapkan dalam peraturan daerah. APBD menjadi salah satu faktor yang mendorong pertumbuhan ekonomi (Siregar, 2020).

Sumber keuangan daerah pertama kali diatur dalam Undang-Undang No 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dengan Daerah-Daerah, yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang-Undang tersebut diperbarui menjadi Undang-Undang No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah Pasal 5 (Kuncoro, 2014: 58). Peraturan tersebut menunjukkan bahwa sumber penerimaan daerah meliputi pendapatan daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah bersumber dari tiga aspek diantaranya, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari empat aspek diantaranya, sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan (Indonesia, 2004b).

Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut dengan PAD merupakan komponen penting yang tak dapat dipisahkan dari APBD. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Indonesia, 2004a). Pendapatan asli daerah bergantung pada kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber keuangan daerah (Angelina et al., 2020). Semakin besar PAD yang dihasilkan oleh suatu daerah akan

berbanding terbalik dengan ketergantungan mereka terhadap pemerintah pusat (Machmud & Radjak, 2018).

Komponen lain yang tidak terpisahkan dari APBD yaitu dana perimbangan yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Ketiga dana perimbangan memiliki tujuan masing-masing dalam pengalokasiannya diantaranya DAU untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, DAK untuk membantu mendanai kegiatan khusus, dan DBH untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Selain Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan, terdapat Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang selanjutnya disebut sebagai SILPA. Menurut Peraturan Menteri Keuangan No 147/PMK.05/2021 tentang Pengelolaan Saldo Anggaran Lebih, SILPA merupakan selisih anggaran dengan realisasi anggaran pada periode berkaitan. Sisa ini kemudian digunakan pada periode berikutnya untuk membiayai pengeluaran dan pembiayaan daerah.

Pemerintah daerah harus melaporkan seluruh kegiatan yang dilaksanakan kepada pemerintah pusat sebagai bentuk pertanggungjawaban daerah. Salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah yaitu pertanggungjawaban keuangan daerah (Anggreni & Artini, 2019). Pengukuran kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilakukan dengan pengukuran kinerja keuangan daerah. Analisis kinerja keuangan dilakukan untuk menilai kinerja keuangan pada suatu sektor pada periode yang telah berlalu dengan melakukan berbagai analisis. Kinerja keuangan daerah yang baik menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat memaksimalkan PAD yang diperoleh untuk penyelenggaraan pemerintahan (Apridiyanti, 2019).

Tujuan pengukuran kinerja keuangan dalam sektor publik yaitu alat untuk membantu sektor publik dalam perbaikan kinerja, pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, dan bentuk pertanggungjawaban kepada publik (Lubis & Hafni, 2017). Pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik dapat dilakukan dengan penghitungan rasio yang terdiri dari rasio kemandirian, rasio efektivitas, dan rasio efisiensi PAD. Salah satu rasio yang digunakan dalam penelitian ini yaitu rasio kemandirian yang menunjukkan gambaran kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatannya menggunakan pendapatan yang diperoleh

oleh daerah dari masyarakat seperti pembayaran pajak dan retribusi. Penghitungan rasio ini dapat dilakukan menggunakan data yang ada pada Laporan keuangan dari organisasi tersebut (Ayu, 2018).

Gerbangkertasusila merupakan salah satu wilayah otonomi di Provinsi Jawa Timur. Gerbangkertasusila terdiri dari tujuh Kabupaten/Kota yaitu Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kota Mojokerto, Kabupaten Mojokerto, Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Lamongan dengan Kota Surabaya sebagai pusatnya. Berdasarkan jumlah penduduknya, wilayah ini termasuk ke dalam wilayah metropolitan terbesar kedua setelah Jabodetabek dengan pusat di Jakarta. Gerbangkertasusila menjadi pusat perekonomian di Provinsi Jawa Timur. Keenam Kabupaten/Kota di wilayah Gerbangkertasusila memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi di atas 5% tiap tahunnya kecuali Kabupaten Bangkalan yang masih berada di bawah 1% (Aliya & Soelistyo, 2020).

Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Kota/Kabupaten di wilayah Gerbangkertasusila Periode 2018-2021 memiliki beberapa masalah keuangan daerah sebagai berikut:

Tabel 1. 1

**Data Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Wilayah  
GerbangKertausila Tahun 2018-2021 diukur dengan Rasio  
Kemandirian Daerah**

Kab/Kota	Kinerja Keuangan Rasio Kemandirian			
	2018	2019	2020	2021
Kab. Gresik	49,92%	47,51%	48,28%	51,69%
Kota Mojokerto	26,45%	28,42%	36,43%	31,36%
Kota Surabaya	167,34%	171,38%	157,38%	146,86%
Kab. Sidoarjo	67,78%	65,23%	73,81%	75,33%
Kab. Lamongan	17,55%	25,38%	21,38%	26,88%
Rata-Rata	65,81%	67,58%	67,45%	66,42%
<b>Keterangan:</b>				
1. Tinggi 75%-100%				
2. Sedang 50%-75%				
3. Rendah 25%-50%				
4. Rendah sekali 0%-25%				

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah di Wilayah Gerbangkertausila (Data Diolah Penulis, 2022)

Rasio Kemandirian yang tertera pada tabel 1.1. menunjukkan masalah yang dihadapi oleh Kota/Kabupaten di wilayah Gerbang Kertausila meliputi (1) Angka kemandirian pemerintah daerah pada tiga Kabupaten/Kota se-Gerbangkertausila masih tergolong rendah terlihat dari besarnya nominal bantuan dan pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat/provinsi, (2) Kapasitas empat Kabupaten/Kota se-Gerbangkertausila masih rendah untuk menjelajahi potensi yang dimiliki daerahnya untuk meningkatkan PAD yang terlihat dari bantuan dan pinjaman lebih besar daripada PAD, dan (3) Ketimpangan ketergantungan antar Kabupaten/Kota se-

Gerbangkertasusila cukup signifikan. Hal ini berpengaruh terhadap pembangunan dan pertumbuhan daerah karena daerah masih bergantung terhadap dana dari pemerintah pusat dibandingkan mengoptimalkan pendapatan asli daerah yang terlihat dari besarnya nominal dana transfer. Tidak hanya itu, hal ini juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak dapat memotivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembayaran pajak dan retribusi yang menjadi komponen utama pendapatan asli daerah.

Berdasarkan paparan tersebut, pemerintahan di wilayah Gerbangkertasusila perlu melakukan perbaikan untuk periode berikutnya. Hal ini dikarenakan masih banyaknya masalah dalam anggaran di beberapa Kabupaten/kota pada wilayah Gerbangkertasusila. Untuk melakukan perbaikan kinerja keuangan, perlu diketahui faktor yang mempengaruhi peningkatan ataupun penurunan kinerja keuangan di Kota/Kabupaten di wilayah Gerbang Kertasusila.

Kajian tentang faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah telah banyak dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Harjito et al. (2020) menyebutkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Maulina et al. (2021) yang menyebutkan bahwa PAD memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah. Hasil penelitian tersebut berbanding terbalik dengan



penelitian Machmud & Radjak (2018) yang menyebutkan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Maulina et al (2021), menunjukkan bahwa dana perimbangan memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Terdapat perbedaan dalam hasil penelitian Digdowiseiso et al (2022) yang menunjukkan bahwa dana perimbangan memiliki pengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah.

Selain PAD dan dana perimbangan, faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah yaitu SILPA. Penelitian yang menggunakan variabel independen SILPA dalam penelitiannya masih sangat sedikit. Penelitian yang dilakukan oleh Djuniar & Zuraida (2018) menyebutkan bahwa SILPA memiliki pengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan paparan sebelumnya menunjukkan adanya permasalahan terkait kinerja keuangan pemerintah Kota/Kabupaten di wilayah Gerbang Kertasusila, ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu untuk variabel PAD dan DAU, serta masih sedikit penelitian yang dilakukan dengan variabel SILPA sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Wilayah Gerbangkertasusila”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, dikemukakan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila?
- b. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila?
- c. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila?
- d. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

- a. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila.

- b. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila.
- c. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila.
- d. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) secara bersama-sama terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di wilayah Gerbangkertasusila.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian ini sebagai berikut:

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini dapat memberikan saran serta informasi dalam pengambilan kebijakan sebagai upaya peningkatan kinerja keuangan daerah pada wilayah Gerbangkertasusila
- b. Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini digunakan sebagai dasar untuk memberikan informasi kepada masyarakat di wilayah gerbangkertasusila.

- c. Bagi para penulis dan pembaca, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah wawasan pengetahuan khususnya ilmu akuntansi sektor publik.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Bagi civitas akademika UPN “Veteran” Jawa Timur, hasil penelitian ini dapat menjadi sumber referensi untuk penelitian dengan objek yang sejenis.