

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pada saat ini terdapat perhatian yang sangat besar terhadap praktik dalam bidang akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan secara transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Sektor publik bisa disebut sebagai aktivitas jasa yang terdiri dari mencatat, mengklarifikasi, dan melaporkan kejadian transaksi ekonomi yang akan menghasilkan suatu informasi keuangan yang dibutuhkan oleh pihak tertentu untuk mengambil suatu keputusan, yang diterapkan pada pengelolaan dana publik di lembaga-lembaga Negara dan departemen-departemen dibawahnya Sektor publik mengalami perkembangan kemajuan yang sangat pesat.

Krisis ekonomi yang berawal pada pertengahan tahun 1997 lalu telah membuat kondisi perekonomian Indonesia terpuruk. Sejak reformasi digulirkan yang diikuti dengan perubahan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan salah satunya adalah yang mengamanatkan pentingnya penyajian laporan keuangan pemerintah sebagai bagian dari transparansi. Adanya perubahan pola sistem pemerintahan sentralisasi pada masa orde baru ke pola desentralisasi pada masa reformasi, telah menghasilkan konsep baru mengenai kebijakan pemerintahan di dalam kerangka otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada saat ini dilaksanakan dengan memberi kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Desentralisasi memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, pengembangan kehidupan berdemokrasi, pemerataan, keadilan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.

Seiring dengan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebut bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka setiap daerah terutama daerah-daerah yang memiliki potensi untuk berkembang dituntut agar dapat meningkatkan kegiatan-kegiatan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya, kebijakan otonomi daerah UU tersebut yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah itu adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, kebutuhan daerah yang sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Tercapainya pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat juga berasal dari tata cara pengelolaan keuangan daerah secara efektif dan efisien. Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien akan berdampak pada kinerja daerah yang salah satunya ditunjukkan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber pembiayaan daerah bukan hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) saja, namun juga berasal dari Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kebijakan dari pemerintah tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi kesenjangan fiskal dan perbedaan kemampuan pada setiap daerah.

Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana transfer pemerintah yang juga merupakan bagian dari dana perimbangan dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional khususnya memperbaiki kerusakan infrastruktur. Ketiga jenis dana tersebut bersama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah.

Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. Dana bagi hasil berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagi hasilnya. Dana Alokasi Umum (DAU) berperan sebagai pemerata fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. Dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

DAU ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah dan potensi daerah. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Sedangkan, besarnya DAK ditentukan setiap tahun dalam APBN. Daerah penerima DAK harus menyediakan dana penyesuaian minimal 10% dari DAK yang di transfer ke daerah (Pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005) dana penyesuaian tersebut harus ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi kepada PAD untuk membiayai Kinerja Pemerintah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Hal ini terlihat pada table 1.1 dimana PAD dipergunakan untuk meningkatkan investasi daerah. Disaat alokasi PAD yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar periode berikutnya PAD diperoleh tetap porsi pada nominalnya.

**Tabel I.1**  
**Rekapitulasi Data Sampel**

NAMA DAERAH	TAHUN	DAK (%)	DAU (%)	PAD (%)	IPM/KP (%)
27 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam kurun waktu 4 tahun	2017	128,45	365,74	613,53	1897,53
	2018	303,66	970,45	531,26	1916,2
	2019	309,44	923,87	547,23	1934,2
	2020	288,06	969,83	622,08	1934,4
<b>TOTAL</b>		<b>901,16</b>	<b>3229,89</b>	<b>2314,1</b>	<b>7682,33</b>

Jadi secara umum berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa variabel DAU memiliki kontribusi yang lebih besar terhadap Kinerja Pemerintah IPM dibandingkan dengan variabel DAK, dan PAD dibuktikan dengan nilai presentase total DAU 3229.89 % > DAK 901,16 % dan PAD 2314,10 %.

Padahal semestinya dengan adanya kebijakan bantuan transfer dana tersebut, pemerintah daerah dapat mengalokasikan sumber dana yang diterima guna pengembangan pada sektor-sektor produktif sehingga dapat meningkatkan investasi daerah yang kemudian berdampak pada peningkatan penerimaan PAD. Indikator keberhasilan daerah tidak hanya dilihat dari peningkatan PAD atau pengelolaan keuangan saja tetapi juga dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Hal ini dikarenakan otonomi daerah belum benar-benar diikuti dengan pelimpahan penuh dari sisi finansial. Pemerintah pusat beranggapan bahwa politik otonomi daerah tidak harus diikuti dengan desentralisasi fiskal. Sehingga menyebabkan kontrol

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dari sisi finansial masih tetap ada.

Lebih lanjut Brodjonegoro (2001) menyatakan bahwa mulai tahun 2001 sebagian besar tugas pengeluaran akan ditanggung oleh pemerintah kabupaten dan kota, namun untuk tugas pengeluaran seperti penerimaan pajak utama dari pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai masih menjadi milik pusat pemerintah, sementara pemerintah daerah hanya memiliki akses terhadap pajak daerah yang tidak signifikan. Dengan adanya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat dijadikan dasar mengukur kinerja pemerintah daerah untuk mewujudkan keberhasilan suatu daerah.

Hasil peneliti lainnya oleh Ihsan Wahyudi (2020) menyimpulkan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2014-2018. Kemudian diperkuat oleh Berti Indah Sari, dan Halmawati (2021) menyimpulkan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Ada pula penelitian lainnya Muhammad Ridwan Manulusi, Bahar Sinring, dan A.M. Hasbi (2021) menyimpulkan bahwa DAK Positif dan tidak Signifikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi yang mana Pertumbuhan Ekonomi juga dapat diukur dari Kinerja Pemerintah Daerah.

Namun hasil tersebut tidak konsisten dengan penelitian yang dilakukan oleh Verawaty, Ade Kemala Jaya, Intan Puspanita, dan Nurhidayah (2020) menyatakan bahwa DAU berpengaruh Negatif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan tahun 2014-2016. Serta penelitian tersebut juga menyimpulkan bahwa DAK berpengaruh negatif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan tahun 2014-2016. Kemudian diperkuat oleh Sealys Harie Saputri, dan Kurnia (2020) Dana Perimbangan yang mana DAK termasuk di dalamnya menyatakan bahwa berpengaruh negatif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas, dengan berbagai penelitian dan permasalahan tersebut maka di perlukan berbagai upaya lainnya untuk memperoleh kualitas seluruh proses, siklus, dan mekanisme pengelohan Dana Perimbangan, serta Pendapatan Asli Daerah yang dapat mempengaruhi

Kinerja Pemerintah Daerah. Yang mana Indikator pengukuran kinerja pada penelitian ini menggunakan angka Indeks Pemangunan Manusia (IPM) untuk mengetahui serta mengukur keberhasilan dan kinerja suatu daerah dalam upaya membangun kualitas hidup manusia. Sedangkan Dana Perimbangan yang digunakan yaitu Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus saja. Hal ini dikarenakan, kegiatan pembiayaan pemerintah daerah lebih didominasi menggunakan DAK, DAU, dan PAD.

Terlihat adanya inkonsistensi hasil-hasil penelitian sebelumnya, sehingga peneliti bermaksud untuk mengembangkan penelitian dengan tujuan tersebut diatas, maka disusunlah penelitian yang berjudul **“Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Pemerintah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2017-2020”**. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah terletak pada objek penelitian dan tahun penelitian.

## **1.2. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Kinerja Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat ?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Kinerja Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat ?
3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas, penelitian ini mempunyai beberapa tujuan yaitu :

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Kinerja Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.

2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Kinerja Pemerintah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Pemerintahan di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

**1.4.1. Bagi Peneliti,** Untuk menambah pengetahuan dalam hal memperdalam wawasan tentang keuangan pemerintah daerah khususnya yang berhubungan dengan Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Pemerintah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

**1.4.2. Bagi Pembaca,** Semoga hasil dari penelitian ini bermanfaat bagi pembaca dalam rangka pemenuhan informasi dan referensi di perpustakaan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya dan pihak-pihak yang membutuhkan referensi dengan topik bahasan yang ada di skripsi ini.

**1.4.3. Bagi Pemerintah Pusat,** agar dapat menindaklanjuti kinerja pemerintah daerah dan ikut serta berperan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

**1.4.4. Bagi Pemerintah Daerah,** Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah serta dana perimbangan secara proporsional dan disajikan secara transparan sehingga dapat terwujud *good governance*. Serta dapat digunakan sebagai bahan untuk evaluasi agar kedepannya menjadi lebih baik dalam peningkatan kinerja daerah.

#### **1.5. Batasan Masalah**

Agar pembahasan dapat terfokus dan tidak meluas, maka dalam penelitian ini hanya akan meneliti yaitu :

1. Batasan aspek dalam penelitian ini adalah hanya terhadap Laporan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), berkaitan dengan nilai realisasi Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), dan

Pendapatan Alokasi Daerah (PAD) dibandingkan dengan Laporan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), berkaitan dengan Kinerja Pemerintah.

2. Batasan waktu penelitian ini adalah tahun 2017 s/d tahun 2020.
3. Batasan lokasi dalam penelitian ini adalah pada 27 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini peneliti membahas tentang latar belakang sebagai titik tolak dilakukan penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, pembatasan masalah, serta sistematika penulisan skripsi ini.

### **BAB II : KAJIAN TEORI**

Dalam bab ini peneliti menjelaskan tentang teori-teori yang menjadi landasan dalam penelitian ini, penelitian terdahulu dan kerangka konseptual.

### **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam bab ini peneliti menguraikan objek penelitian, lokasi penelitian, waktu penelitian, metode pengumpulan data, serta metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini.

### **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini peneliti membahas penelitian tentang laporan realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Pemerintah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2017/2020.

### **BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan, serta saran-saran yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah