

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Konsekuensi diberlakukan undang-undang tentang otonomi daerah karena timbul perbedaan daerah dalam kemampuan keuangan daerah. Perbedaan kemampuan keuangan daerah terjadi karena perbedaan wilayah, jumlah penduduk, pendapatan masyarakat. Keuangan daerah dijadikan sebagai tolak ukur untuk mengetahui perbandingan antar daerah. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, keuangan daerah yaitu segala hak dan kewajiban daerah yang diukur dengan uang dan segala sesuatu berwujud harta serta benda yang mampu dijadikan milik daerah yang berkaitan atas tanggungjawab.

Memberikan pelayanan, manajemen sumberdaya keuangan, memberi keselamatan daerah yang efisien merupakan tujuan adanya peraturan keuangan daerah. Sejak diterapkannya desentralisasi pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengoperasikan daerah secara mandiri dengan menggunakan prinsip manajemen keuangan daerah. Prinsip tersebut antara lain akuntabilitas, transparansi, kejujuran, *value for money*, pengendalian (Khusaini, 2018). Demikian tersebut pemerintah daerah saat ini dihimbau memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang hasil kerja keuangan daerah. Pelaksanaan kedaulatan daerah sudah menjadikan pusat perhatian dikalangan pemerintah. Kedaulatan tersebut juga menjadikan pemerintah untuk memberikan hasil kerja yang

maksimal sehingga memberikan kepuasan yang maksimal kepada masyarakat atas hasil kerja pemerintah. Pemerintah dapat menelaah kembali hasil kerja keuangan daerah dengan karakteristik yang dimiliki pemerintah daerah. Karakteristik yang dimiliki pemerintah daerah dapat dilihat di Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Komponen di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan Atas Laporan Keuangan. Komponen tersebut yang akan menjelaskan tentang hasil kerja keuangan daerah. Karakteristik pemerintah daerah dikelompokkan menjadi ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, *leverage* dan belanja daerah. Masing-masing tersebut diketahui dengan melihat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Ukuran objek adalah mencari seberapa besar dan kecilnya objek dengan menggunakan tolak ukur. Tolak ukur pemerintah daerah yang digunakan sebagai pengukuran adalah total aset yang dimiliki pemerintah daerah. Nilai stabil yang dimiliki total aset menjadikan pilihan utama yang digunakan untuk mengukur besar kecilnya suatu entitas. Aset di sektor publik merupakan sumber daya non keuangan yang memberikan manfaat terhadap masyarakat dan diperlukan jasanya dan yang harus dilindungi karena sebagai kekayaan peninggalan nenek moyang. Aset merupakan suatu yang harus dipelihara supaya menjadikan aset tersebut memiliki perkembangan, apabila terjadi perkembangan jika mengandung sejarah dapat dijadikan tempat pariwisata. Tempat wisata tersebut memberikan bantuan masukan pemerintah. Hasil yang ada tersebut mampu menyumbangkan hasil kerja pemerintah dikarenakan pelestarian nilai sejarah mampu menarik minat publik

dan hati para wisatawan. Pengujian yang sama terjadi dikemukakan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) mengemukakan bahwa total aset sebagai proksi ukuran pemerintah dikelola dengan baik maka dari itu terbukti signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Kemakmuran adalah bukan mencukupi manusia dari segi materi melainkan mampu ada kerjasama pihak atas dan bawah. Analisa ekonomi regional merupakan perbedaan pergerakan potensi sosial ekonomi antar wilayah tersebut. Pendapatan Domestik Regional Bruto merupakan pendapatan yang diambil dari tiap-tiap daerah sesuai keadaan letak geografis, *region* (wilayah). *Region* (wilayah) tersebut diklasifikasikan menjadi lima (5) lingkaran (*circle*) yang disebutkan atas Kabupaten/ perkotaan, provinsi, Nasional, ASEAN serta Internasional. Pendapatan Domestik Regional Bruto apabila dikaitkan dengan ilmu ekonomi regional yang memberikan tekanan analisisnya pada pengaruh aspek tata ruang terhadap pengambilan ekonomi dan sosial bidang ekonomi dan bisnis. Teori lokasi merupakan teori yang melihat lokasi atau wilayah dan keadaan daerah. Pemerintah selalu berusaha memberikan yang terbaik terhadap masyarakatnya dikarenakan untuk memberikan kemajuan lebih baik daerahnya.

Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat merupakan perihal yang secara perlahan harus dikurangi. Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat banyak dianjurkan untuk dilihat dari penerimaan Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum diberikan pemerintah pusat dengan mempertimbangkan besar kecilnya pendapatan yang dimiliki suatu wilayah. Menurut PP Nomor 84 Tahun 2001 tentang Dana Perimbangan pertimbangan yang digunakan untuk perhitungan

Dana Alokasi Umum (DAU) selain menggunakan *fiscal gap* dapat menggunakan faktor penyeimbang. Perhitungan tersebut dilakukan supaya ada keseimbangan.

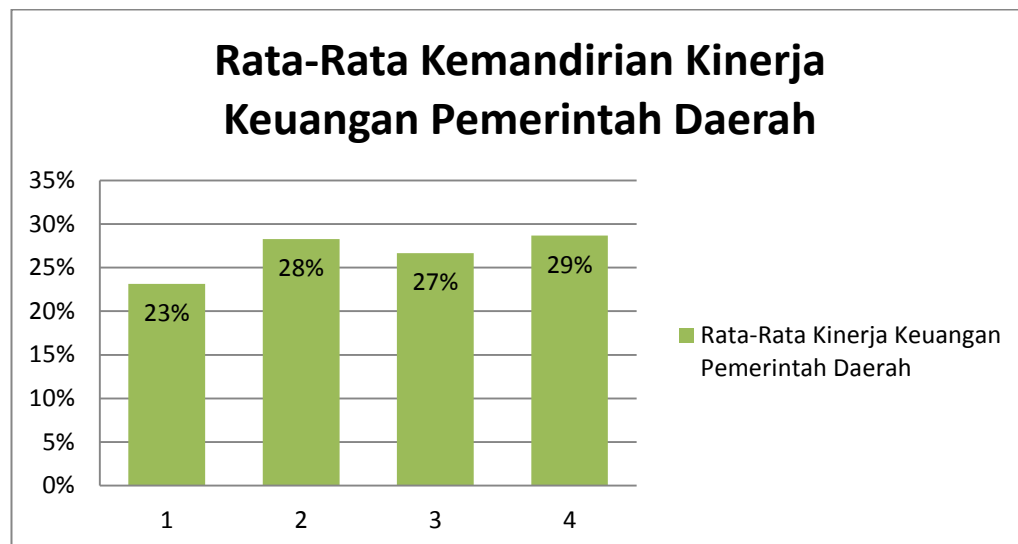
Belanja daerah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja tersebut digunakan pemerintah untuk melaksanakan urusan wajib dan urusan pilihan. Belanja daerah urusan wajib tersebut meliputi bidang pendidikan, kesehatan, perencanaan pembangunan, perencanaan tata ruang. Belanja urusan untuk urusan pilihan meliputi kehutanan, pertanian, sumber daya mineral, kelautan, perikanan. Berbagai macam belanja tersebut yang terjadi diberbagai bidang harus digunakan dengan semestinya, supaya kinerja lebih optimal.

Proksi *Leverage* adalah perbandingan antara utang pihak eksternal dengan modal sendiri. Jika utang yang diterima tinggi maka dapat dilihat bahwa kemampuan pemerintah daerah besar kemungkinan dalam membiayai kegiatan belum mampu dengan modal yang dimiliki dan sebaliknya jika utang yang diterima rendah maka kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan lebih dominan menggunakan modal yang dimiliki pemerintah daerah.

Kinerja adalah pencapaian dari suatu hasil kerja yang telah direncanakan baik individu maupun organisasi. Pencapaian hasil kerja yang ditargetkan dikatakan baik apabila melebihi rencana yang ditargetkan dan sebaliknya bila di bawah target maka hasil kinerja kurang maksimal. Bentuk kinerja yang digunakan disetiap daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai laporan pertanggungjawaban kepala daerah (Halim, 2007). Pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah selama lima tahun memberikan bukti bahwa hasil kerja keuangan selama tahun tersebut kurang maksimal. Penilaian kemandirian hasil

kerja daerah diukur dengan rasio kemandirian. Penerimaan pajak dan retribusi dimanfaatkan pemerintah daerah untuk pembangunan, pelayanan dan kegiatan sosial sebagai tolak ukur kemandirian daerah. Besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dijadikan patokan untuk menggambarkan kemandirian daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman (Halim, 2007).

Kinerja keuangan daerah yang terdapat di gambar 1.1 di bawah ini menerangkan bahwa kinerja keuangan kurang stabil



Sumber : pengolahan data, (2018)

**Gambar 1. 1**

### **Rata-Rata Kemandirian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Hubungan intruktif yang dimiliki masing-masing daerah pada tahun 2013 dan 2014 masih terjadi dikarenakan memiliki rata-rata sebesar 23 persen. Kemudian tahun 2014 dan 2015 naik (5) lima persen menjadi 28 persen yang berarti rata-rata pemerintah daerah Kabupaten/ Kota masih bersifat konsultatif. Pencapaian 27 persen tahun 2015 sampai 2016 mengalami penurunan sebesar satu

persen dan kenaikan dua persen tahun 2016 sampai 2017 menjadi 29 persen memberikan gambaran bahwa tingkat kemandirian selama lima tahun bersifat konsultatif. Pemerintah pusat mulai berkurang memberikan bantuan kepada pemerintah daerah mulai tahun 2015 kejadian ini bersifat hubungan konsultatif.

Hubungan konsultatif secara perlahan dapat diubah ke dalam hubungan partisipatif dengan cara penggunaan belanja daerah sesuai aturan yang ditetapkan. Demikian tersebut, belanja daerah yang digunakan sesuai aturan akan meningkatkan pendapatan asli daerah. Penambahan fasilitas tersebut bertujuan untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini menguji kembali dari Kusuma dan Handayani (2017) dengan perbedaan : 1) Indikator kinerja keuangan : Rasio Kemandirian

2) Sampel : Seluruh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2013 sampai 2017

3) Populasi : 35 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2013 sampai 2017

Pencapaian hasil kerja yang ditargetkan dikatakan baik apabila melebihi rencana dan sebaliknya apabila di bawa target maka hasil kerja kurang maksimal. Demikian tersebut pengukuran kinerja sangat penting untuk untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer publik dibelanjakan dan dapat menunjukkan kemampuan daerah dalam berbelanja. Sehingga dapat berbelanja secara ekonomis, efektif dan efisien. Kenyataan yang terdapat di gambar 1.1 memberikan gambaran bahwa pemerintah daerah kurang stabil dalam kinerjanya. Maka penelitian ini mengambil judul : **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah**

## **Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah Periode 2013-2017)”**

### **1.2 Perumusan Masalah**

Kinerja keuangan suatu daerah dapat diketahui dengan cara melakukan penelitian menyeluruh terhadap keuangannya sesuai atau tidak dengan aturan-aturan yang berlaku. Kenyataan yang terjadi dapat dilihat pada kinerja keuangan Provinsi Jawa Tengah tahun 2013 sampai 2017 yang terdapat ketidakstabilan, maka penelitian ini menguji variabel-variabel yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah apakah dapat menaikkan kinerja keuangan pemerintah daerah atau tidak.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penelitian ini dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Apakah ukuran (*size*) pemerintah daerah berpengaruh atau tidak secara kenyataan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
- b. Apakah kemakmuran (*wealth*) berpengaruh atau tidak secara kenyataan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
- c. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh atau tidak secara kenyataan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
- d. Apakah *leverage* berpengaruh atau tidak secara kenyataan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?

- e. Apakah belanja daerah berpengaruh atau tidak secara kenyataan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dengan perumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menguji secara empiris :

- a. Hubungan kepengaruhannya ukuran pemerintah daerah (X1) dengan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota (Y).
- b. Hubungan kepengaruhannya kemakmuran (X2) dengan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota (Y).
- c. Hubungan kepengaruhannya tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat (X3) dengan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota (Y).
- d. Hubungan kepengaruhannya *leverage* (X4) dengan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- e. Hubungan kepengaruhannya belanja daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

- 1. Manfaat teoritis :

Manfaat bagi ilmu pengetahuan, melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi contoh bagi penelitian selanjutnya dan menambah bukti empiris tentang variabel-variabel yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

- 2. Manfaat praktis



- a. Manfaat bagi pemerintah daerah, dengan melihat hasil pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pertimbangan dalam penentuan kebijakan Pemerintah Daerah di bidang ekonomi.
- b. Manfaat bagi masyarakat melalui penelitian ini dapat memberi penjelasan tentang kinerja pemerintah daerah kabupaten/ kota.

