

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Di Indonesia, pada tahun 1997 menjadi tonggak munculnya sistem pemerintahan otonomi daerah sebagai salah satu dampak dari adanya krisis moneter. Krisis tersebut mendorong pemerintah untuk memberi sejumlah kewenangan pada daerah agar bisa membangun daerah dan memenuhi pelayanan publik sendiri (Marfiana dan Kurniasih, 2013). Sistem otonomi daerah ini merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Sentralisasi yaitu suatu sistem di mana pemerintah pusat menjadi penentu dalam setiap kebijakan di daerah. Sedangkan desentralisasi yaitu suatu sistem di mana pemerintah daerah menjadi penentu dalam setiap pengelolaan daerah, pengambilan keputusan, dan pengaturan daerah sendiri (Kusuma dan Handayani, 2017). Sistem desentralisasi ini diharapkan mampu mendorong pemerintah daerah untuk memahami kondisi daerahnya sehingga daerah tersebut mandiri dalam hal pembiayaan, pengelolaan, pembangunan dan pelayanannya.

UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004 merupakan dasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah untuk membuka peluang bagi pemerintah daerah agar dapat meningkatkan potensi yang telah dimilikinya seperti SDA, SDM, dan potensi daerah lainnya sebagai kekayaan daerah. Namun, pada praktiknya ternyata pelaksanaan otonomi daerah belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Salah satu penyebabnya adalah karena adanya kesenjangan yang ada di daerah - daerah di Indonesia (Adi, 2005). Penelitian Bhinadi (2010) menyebutkan jika adanya

ketidakseimbangan pembangunan antara KBI (Kawasan Barat Indonesia) dan KTI (Kawasan Timur Indonesia) atau antara pembangunan di pulau Jawa dengan berbagai pulau lain di luar Jawa. Maka dari itu, Pemda sebaiknya memiliki tata kelola pemerintahan yang baik untuk melaksanakan pemerintahannya.

Peran pemerintah dalam melakukan pelayanan publik untuk menghilangkan kesenjangan pada daerah-daerah di Indonesia membutuhkan suatu sistem untuk mengendalikan, mengevaluasi dan melakukan pengukuran kinerja untuk mengukur sejauh mana pencapaian yang telah dilakukan pemerintah (Kusuma dan Handayani, 2017). Tujuan dari sistem pengukuran kinerja adalah 1) untuk memperbaiki komunikasi dalam mengatur strategi. 2) untuk menilai keseimbangan kinerja non keuangan dan keuangan yang menjadikan pencapaian target pembangunan perkembangannya mudah dievaluasi. 3) menjadi media dalam pencapaian rasionalitas tentang kemampuan kolektif dan kepuasan individual. 4) menjadi media untuk dapat memahami berbagai kebutuhan manajemen tingkat bawah dan tingkat menengah serta dapat mendorong kesesuaian tujuan (Mardiasmo, 2004). Sedangkan menurut Wood yang dikutip oleh Sari (2016) mengemukakan jika penilaian kinerja dapat berfungsi sebagai (1) Pengevaluasian pelaksanaan jalannya program; (2) Media pembandingan terhadap pemberian pelayanan; dan (3) Sebagai media untuk berkomunikasi bagi masyarakat.

Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah akan menyusun APBD yang dipergunakan sebagai dasar dalam menjalankan kegiatan pada pemerintah daerah tersebut. Pada UU Pasal 31 No. 17/2003 disebutkan jika kewajiban seorang Kepala Daerah adalah menyampaikan tanggung jawab yang

sudah dilaksanakan dari pengelolaan APBD yang sudah dilakukan pada DPRD berupa LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) yang akuntabel dan transparan. LKPD tersebut meliputi Laporan Arus Kas, Neraca, Laporan Realisasi APBD, dan CaLK (Catatan Atas Laporan Keuangan) yang disertai LK BUMD (Nordiawan, 2010).

Menurut Syamsi dalam Susantih (2009), salah satu tujuan yang harus dicapai pemerintah daerah yaitu memiliki pengelolaan finansial yang baik dalam LKPD yang menunjukkan adanya kinerja keuangan yang baik pula. Kinerja keuangan pemda adalah potensi yang dimiliki oleh suatu daerah melakukan pengelolaan dan penggalan berbagai sumber PAD untuk dapat melakukan pemenuhan kebutuhannya sendiri dan juga untuk mendukung pelayanan masyarakat, pembangunan daerah, serta sistem pemerintahan daerah dengan tidak bergantung kepada pemerintah pusat.

Kegiatan pengelolaan keuangan pada suatu daerah akan dianalisis melalui rasio keuangan pada APBD. Langkah yang ditempuh yaitu dengan melakukan perbandingan pencapaian hasil antar periode yang menjadikan diketahuinya suatu keadaan tertentu. (Mardiasmo, 2009;4)

Penelitian Marfiana dan Kurniasih (2013) dengan menggunakan tujuh variabel independen yaitu ukuran pemerintah, PAD, opini audit, DAU, belanja daerah, ukuran legislatif DPRD, dan temuan audit. Hasilnya memperlihatkan jika kinerja keuangan pemerintah daerah tidak dipengaruhi secara signifikan oleh opini audit, PAD, dan ukuran pemerintah. Sedangkan kinerja keuangan pemerintah daerah dipengaruhi secara signifikan oleh temuan audit, ukuran legislatif DPRD, dan DAU.

Penelitian Renas (2014) menggunakan enam variabel independen yaitu temuan audit, belanja daerah, dana perimbangan status daerah, kekayaan daerah dan ukuran daerah. Hasilnya memperlihatkan jika kinerja keuangan pemda dipengaruhi secara negatif oleh ukuran daerah. Kinerja keuangan pemda dipengaruhi secara positif oleh status daerah dan tingkat kekayaan. Sedangkan kinerja keuangan pemda tidak dipengaruhi oleh temuan audit, belanja daerah, dan dana perimbangan.

Penelitian Armaja, Ibrahim, dan Aliamin (2015) menggunakan tiga variabel independen yang terdiri dari belanja daerah, dana perimbangan dan belanja daerah. Hasilnya memperlihatkan jika secara individual ataupun simultan kinerja keuangan kota/kabupaten di Aceh dipengaruhi oleh belanja daerah, dana perimbangan dan kekayaan daerah. Untuk kekayaan daerah dan dana perimbangan dari pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan kabupaten/kota. Sedangkan variabel belanja daerah berpengaruh positif sehingga dapat meningkatkan kinerja keuangan kabupaten/kota. Penelitian Armaja, Ridwan Ibrahim, dan Aliamin (2015) tersebut menggunakan variabel independen yang sama yang dilakukan oleh Andirfa, Basri, dan Majid (2016). Terdapat satu perbedaan dalam hasil penelitiannya yaitu kinerja keuangan pemda tidak dipengaruhi oleh PAD.

Penelitian Sari (2016) memperlihatkan jika kinerja keuangan pemda dipengaruhi oleh dana perimbangan, PAD, dan ukuran pemerintah daerah. Sedangkan kinerja keuangan pemda tidak dipengaruhi oleh ukuran legislatif dan *leverage*.

Berdasarkan berita dari Metro TV News yang ditulis oleh Indana (2017), kinerja keuangan Jawa Tengah mengalami perkembangan yang baik. Hal ini dapat

dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah dari tahun 2014 hingga tahun 2016 yang selalu berada di atas pertumbuhan nasional. Data pertumbuhan ekonomi dari tahun 2014 hingga 2016 berturut-turut yaitu sebesar 5,27 ; 5,47; dan 5,28. Selain itu, dalam tahun tersebut juga Jawa Tengah berhasil mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. Oleh karena itu, kinerja keuangan pemerintah daerah Jawa Tengah disimpulkan cukup baik selama tahun 2014 hingga tahun 2016. Namun walaupun kinerja keuangannya sudah tergolong baik ternyata masih terdapat 15 kabupaten/kota yang memiliki tingkat kemiskinan tinggi. Jika ada 15 kabupaten/kota di Jawa Tengah dengan masalah tingkat kemiskinan tinggi maka ada lebih dari 25% dari jumlah penduduknya yang mengalami masalah tersebut. Kota yang ada pada tingkat kemiskinan tinggi dalam Provinsi Jawa Tengah yaitu Magelang, Boyolali, Kebumen, Grobogan, Blora, Rembang, Pati, Demak, Kabupaten Semarang, Kendal, Batang, Pemasang, Brebes, Cilacap, dan Purbalingga.

Dalam berita Bisnis.com yang ditulis Wiangga, realisasi pendapatan daerah Jawa Tengah pada tahun 2016 meningkat sebesar 16,7% dari tahun 2015. Namun ada masalah mengenai tidak terpenuhinya target dalam realisasi pendapatan daerah dan belanja daerah pada tahun 2016. Data menunjukkan bahwa pendapatan daerah Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2016 terealisasi sebesar Rp 19,63 Triliun dari target sebesar Rp 20,98 Triliun. Sedangkan belanja daerah tahun 2016 hanya terealisasi Rp 19,35 Triliun dari anggaran Rp 21,15 Triliun. Hal tersebut dikarenakan realisasi bagi hasil pajak kepada kabupaten/kota lebih rendah dibandingkan anggaran yang diakibatkan oleh tidak tercapainya target pendapatan dan pengendalian belanja. Selain itu juga realisasi bantuan keuangan pada kabupaten/kota tidak optimal karena

adanya kegiatan yang mengalami keterlambatan di lapangan. Sejumlah fakta tersebut memperlihatkan jika penyelenggaraan kinerja keuangan Jawa Tengah belum optimal.

Penelitian ini mengacu pada penelitian oleh Kusuma dan Handayani (2017) dengan perbedaan berikut: 1) Peneliti menambahkan variabel temuan audit untuk menguji pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemda. 2) periode untuk penelitian ini dari tahun 2015 sampai tahun 2017. Rentang waktu ini dipilih karena belum ada peneliti yang menggunakan tahun ini untuk meneliti kinerja keuangan pemerintah daerah Jawa Tengah. 3) ruang lingkup wilayah riset ini adalah provinsi Jawa Tengah. Daerah Jawa Tengah dipilih karena masih adanya 15 daerah yang memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi dalam kinerja keuangan pemerintah daerah Jawa Tengah yang sudah tergolong bagus.

Berdasarkan data yang telah terkumpul, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan Jawa Tengah selama tahun 2014 hingga tahun 2016 masih memiliki beberapa masalah. Oleh karena itu, peran penting riset ini adalah untuk melihat seberapa jauh tumbuh kembangnya kinerja keuangan pemda antar periode akuntansi di provinsi Jawa Tengah. Selain itu, riset ini diharapkan menjadi bahan evaluasi kinerja keuangan pemda melalui berbagai variabel untuk menilai dan landasan untuk melakukan perbaikan kinerja keuangan pemda pada periode berikutnya. Berdasar pada pemaparan di atas, peneliti akan mengambil judul penelitian yaitu **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Tengah periode 2015-2017)”**.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah yang dapat peneliti ungkapkan adalah :

- 1) Apakah ukuran pemerintah daerah dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah ?
- 2) Apakah kemakmuran dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah ?
- 3) Apakah tingkat ketergantungan dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah ?
- 4) Apakah *leverage* dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah ?
- 5) Apakah belanja daerah dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah ?
- 6) Apakah temuan audit dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah ?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian yang ingin peneliti capai adalah untuk memperoleh bukti ada tidaknya pengaruh-pengaruh berikut:

- 1) Pengaruh ukuran pemerintah daerah pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah.
- 2) Pengaruh kemakmuran pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah.

- 3) Pengaruh tingkat ketergantungan pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah.
- 4) Pengaruh *leverage* pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah.
- 5) Pengaruh belanja daerah pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah.
- 6) Pengaruh temuan audit pada kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penelitian yang peneliti harapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1) Bagi Peneliti

Mendapatkan tambahan pengalaman, wawasan, dan pengetahuan serta bisa mengetahui berbagai faktor yang dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan pemda di Jawa Tengah.

2) Bagi Pemerintah

Bisa berguna sebagai referensi dan dasar pengevaluasian terhadap kebijakan yang akan dibuat sehingga penentuan strategi untuk mencapai kinerja keuangan pemda menjadi lebih optimal.