

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia dan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menegaskan kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota telah diberi wewenang untuk mengatur pembangunan daerahnya sendiri memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara lebih optimal, tidak lagi terkonsentrasi di pusat. Dengan adanya pemberian otonomi daerah yang mengedepankan kemandirian daerah. Sehingga akan menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam pendayagunaan sumber daya keuangan. Untuk itu, diperlukan suatu laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya yang menggambarkan sumber daya keuangan daerah tersebut. Hal tersebut sesuai dengan ciri penting dari suatu daerah otonom yang mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya yaitu terletak pada strategi Sumber Daya Manusia (SDM) dan kemampuan di bidang keuangan daerah (Abdullah, et all. 2015).

Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan tanggungjawab pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang

diserahkan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui Dana Perimbangan yaitu dana bagi hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus (Undang-undang Nomor 33/2004). Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah (Abdullah, et al. 2015). Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangannya pemerintah daerah diharapkan mampu mencari sumber-sumber penerimaan keuangannya sendiri khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dan pembangunan dengan bertumbuh kepada pendapatan asli daerah (PAD) yang dimilikinya.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber utama pembiayaan dan pengeluaran daerah. Oleh karena itu, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah terhadap struktur APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. Selain PAD, penerimaan daerah juga berasal dari dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Dana alokasi umum dan dana alokasi khusus merupakan dana yang berasal dari dana Perimbangan. Dana perimbangan yang besar diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan

semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya (Abdullah, at all. 2015).

Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena daerah dapat menjadi daerah yang kuat dan berkuasa serta mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelola keuangannya. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk pengelolaan daerah tidak hanya dibutuhkan sumber daya manusia, tetapi juga sumber daya ekonomi berupa keuangan yang dituangkan dalam suatu anggaran pemerintah daerah (Yudha Wiguna, 2017).

Mewujudkan tata kelola yang baik (*good governance*), pemerintah terus melakukan usaha-usaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara yang mencakup bidang peraturan perundang-undangan, kelembagaan sistem, dan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 30 – 32 tentang Keuangan Negara mewajibkan Presiden dan Gubernur/Bupati/Walikota untuk menyampaikan Rancangan Undang-Undang/Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN/APBD, Neraca, Laporan Arus Kas,

dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan Negara/Daerah dan badan lainnya. Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (Yudha Wiguna, 2017).

Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan, pengeluaran, dan pembiayaan, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang, ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Anggaran sebagai instrumen kebijakan dan menduduki posisi sentral harus memuat kinerja, baik untuk penilaian secara internal maupun eksternal. Kinerja yang terkait dengan anggaran merupakan kinerja keuangan berupa perbandingan antara komponen-komponen yang terdapat pada anggaran (Yudha Wiguna, 2017).

Studi empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia juga menunjukkan hasil bahwa ukuran (*size*) pemerintah daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Aziz, Asmaul. Vol XI No 1, 2016). Penelitian oleh Hendro Sumarjo menghasilkan pengujian data karakteristik pemerintah daerah yang terdiri dari ukuran (*size*) pemerintah daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja

keuangan pemerintah daerah. Perusahaan yang memiliki ukuran yang lebih besar akan memiliki tekanan yang lebih besar pula dari publik untuk melaporkan pengungkapan wajibnya. Pemerintah daerah akan cenderung memberikan *good news* dalam mengungkapkan laporan keuangannya. Daerah yang memiliki ukuran daerah atau total asset yang lebih besar akan memiliki tuntutan yang besar dalam melaporkan pengungkapan wajib kepada public. Pemerintah daerah perlu mengungkapkan lebih lanjut tentang daftar aset yang dimiliki, pemeliharaan, dan pengelolaannya (Suhardjanto et al., 2010). Dimana dalam hal ini tentu berdampak terhadap kinerja pemerintah daerah.

Wahyudi Kumorotomo (2009) menyatakan bahwa terdapat masalah akuntabilitas di Indonesia. Sehubungan dengan *administrative accountability* dan *professional accountability*, isu pokok yang ada yaitu buruknya kinerja penyelenggaraan anggaran daerah. Masalah tersebut dapat dilihat dari semakin sedikitnya LKPD yang memperoleh (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Salah satu hal yang penting untuk dilakukan ialah pengukuran kinerja keuangan daerah, karena bagian penting dari pemulihan dalam sektor pemerintahan yaitu dengan menyusun pengukuran kinerja (Suryaningsih, Ni Made dan Sisdyani, 2016).

Mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara merupakan tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil audit BPK dapat berwujud Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang mencerminkan tingkat akuntabilitas suatu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Untuk menilai kewajaran atas LKPD maka BPK RI melakukan audit yang hasilnya dituangkan dalam LHP. Opini

dalam laporan tersebut mengungkapkan ketidakpatuhan pada Peraturan yang memiliki pengaruh langsung serta material terhadap penyajian laporan keuangan (BPK RI, 2011). Keberhasilan pemerintah daerah dalam mendapatkan opini WTP, akan mempengaruhi keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah (Suwanda, 2015). (Nurdin, 2014) menyatakan bahwa dalam LKPD dapat dilihat berapa dana APBD yang digunakan untuk melaksanakan kinerja yang ingin dicapai oleh Pemda (Suryaningsih, Ni Made dan Sisdyani, 2016).

Pengungkapan LKPD yang dinyatakan masih rendah dapat mempengaruhi opini audit yang diberikan oleh BPK. Opini terbagus adalah *unqualified* yang memiliki arti bahwa laporan LKPD disajikan dan diungkapkan secara wajar. Opini terburuk adalah tidak wajar. *Disclaimer* terjadi bila auditor menolak memberikan pendapat, kondisi ini disebabkan karena lingkup audit yang dibatasi atau karena laporan keuangan tidak bisa diaudit sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan Negara (SPKN), maka dari itu, baik opini *adverse* maupun *disclaimer* tidak dapat digunakan oleh pengguna laporan keuangan (Suryaningsih, Ni Made dan Sisdyani, 2016).

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan (Nugroho, 2012). Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberi wewenang menjalankan kegiatan

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan tanggungjawab pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang diserahkan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah (Jauhar, Fauzan. 2016).

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan (Yudha Wiguna, 2017). Wood (1998) mengungkapkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai (1) Evaluasi bagaimana program tersebut berjalan; (2) Sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan; (3) Alat komunikasi dengan

publik. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan.

Tujuan sistem pengukuran kinerja adalah *pertama*, untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik. *Kedua*, untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi. *Ketiga*, untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*. *Keempat*, sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional (Aziz, Asmaul. Vol XI No 1, 2016).

Salah satu alat ukur yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja pemerintah keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan, yaitu rasio efisiensi keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan rasio efisiensi dalam mengukur kinerja keuangan daerah sebagai variabel dependen dikarenakan rasio efisiensi terkait dengan alokasi penggunaan sumberdaya ekonomi yaitu menggunakan sumber daya ekonomi yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal sesuai dengan target yang telah ditetapkan (Yudha Wiguna, 2017).

Menurut Bastian (2010) kinerja keuangan dapat didefinisikan sebagai prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Penelitian (Aziz, Asmaul. 2016) kinerja dapat diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan.

Penelitian (Abdullah, at all. 2015) mengatakan bahwa secara parsial hanya pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain PAD saja yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan hasil Laba BUMD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Sementara, secara simultan PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Wenny (2012) menyebutkan secara parsial hanya lain-lain PAD yang sah secara dominan berpengaruh terhadap kinerja keuangan, sedangkan pajak daerah, retribusi daerah dan hasil laba BUMD dan kekayaan daerah tidak dominan mempengaruhi kinerja keuangan pada pemerintahan.

Berdasarkan latar belakang dan hasil penelitian yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Abdullah, at all, 2015) dengan perbedaan yang pertama penambahan variabel independen yaitu Ukuran Pemerintah Daerah (SIZE) jurnal tahun 2016 dan Opini Audit jurnal tahun 2016. Penambahan variabel Ukuran Pemerintah Daerah (SIZE) ini dikarenakan dengan adanya ukuran pemerintah daerah (SIZE) yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan dalam kegiatan operasional yang nantinya akan memberi kelancaran dalam memperoleh PAD, DAU, dan DAK guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja. Namun, apabila SIZE itu itu besar pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan akuntabilitas. Karena SIZE yang besar mempunyai resiko penyalahgunaan yang besar pula. Akuntabilitas sendiri dapat ditunjukkan secara tidak langsung dengan perubahan kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penambahan variabel Opini Audit sendiri yaitu untuk meningkatkan pemeriksaan dan koreksi. Sehingga,

apabila semakin banyak jumlah opini tidak wajar dan tidak memberikan opini maka akan semakin rendah kinerja Pemerintah Daerah. Kedua yaitu sampel penelitian dari Abdullah, at all. 2015 menggunakan teknik pengumpulan data secara *Purposive Sampling*, sedangkan sampel dalam penelitian ini juga menggunakan data *Purposive Sampling*. Dan terakhir yaitu tahun pengamatan yang dilakukan Abdullah, at all yaitu pada tahun 2011 – 2013, sedangkan dalam pengamatan ini tahun 2013 – 2016.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, peneliti merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

- a. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
- b. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
- c. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
- d. Apakah ukuran pemerintah daerah (Size) berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
- e. Apakah opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini untuk menganalisis dan menguji secara empiris :

- a. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
- b. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten /Kota di Jawa Tengah.
- c. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
- d. Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah (Size) terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
- e. Pengaruh Opini Audit terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat positif pada berbagai pihak. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

#### **1.4.1 Aspek Teoritis**

Bermanfaat untuk Ilmu Ekonomi khususnya Akuntansi yaitu pada Akuntansi Sektor Publik tentang PAD, DAU, DAK, SIZE, dan Opini Audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk memperluas pengetahuan mengenai Akuntansi Sektor Publik serta informasi penting bagaimana kinerja keuangan di pemerintah

daerah yang baik untuk meningkatkan kualitas dalam melayani publik demi kemajuan suatu daerah.

#### **1.4.2 Aspek Praktis**

1. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Ukuran Pemerintah Daerah (SIZE), dan Opini Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang nantinya dapat membantu Pemerintah untuk dijadikan bahan evaluasi kinerja pemerintah yang berhubungan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Ukuran Pemerintah Daerah (SIZE), dan Opini Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Bagi Badan Pusat Statistik (BPS), penelitian ini diharapkan dapat mengetahui evaluasi kinerja keuangan pemerintah. Untuk mencegah adanya ketidakstabilan kinerja maupun opini audit, maka dapat meningkatkan kualitas kinerja.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan agar masyarakat tau darimana asal Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Ukuran Pemerintah Daerah, dan Opini Audit dihasilkan. Ini bertujuan, adanya transparansi pemerintah daerah kepada masyarakat umum untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman atas bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah.