

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Dengan otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

(Mardiasmo, 2009) menyatakan bahwa pengukuran kinerja dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Menurut (Mardiasmo, 2009) inti dari pengukuran kinerja organisasi pemerintah adalah *value for money*. *Value for money* merupakan konsep pendekatan pengukuran kinerja biasanya dinyatakan dengan tingkat ekonomis, efisiensi dan efektifitas. Ekonomis merupakan pengelolaan hati-hati tanpa ada pemborosan, sementara efisiensi adalah membandingkan antara jumlah output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan, serta efektifitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan yang harus dicapai.

Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah (Pemda) sangat berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan. Selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*profits* atau *net income*), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus/defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di anggaran (APBD) maupun dalam laporan realisasi anggaran (LRA). Namun, bukan berarti lebih sedikit pemerintah daerah yang kondisi keuangannya baik dibanding yang buruk, karena surplus/defisit bukanlah kunci utama baik buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Belanja modal (*Expenditure*) merupakan belanja rutin atau belanja operasional pemerintah daerah suatu periode tertentu. Belanja tersebut digunakan untuk memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya. Semakin baik pelayanan publik yang diberikan, menunjukkan semakin baik pengelolaan pembelanjaan pemerintah daerah. Pengelolaan pembelanjaan yang baik menciptakan *Value for money* yang baik, sehingga penilaian akan kinerja keuangan menjadi baik pula.

Dana Perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tersebut. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan

daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan (Bastian, 2006). Apabila pengelolaan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang bersumber dari kegiatan ekonomi itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu pilar kemandirian suatu daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Bastian, 2006).

Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat merupakan Prasetya, 2013 (dalam Saraswati, 2014) menyatakan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat berbeda-beda yang diwujudkan dalam bentuk penerimaan dana alokasi umum (DAU). Dana Alokasi Umum merupakan salah satu dari dana perimbangan. Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah menyebutkan bahwa dana alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan pemberian Dana Alokasi Umum(DAU) tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah (Julitawati, dkk , 2012).

Fenomena yang terjadi pada tahun 2004 dimana terjadi korupsi secara massal dengan dalih studi banding, proyek penggusuran, dan manipulasi anggaran (Wiratraman, 2009). Belakangan ini, tuntutan masyarakat semakin berkembang mengenai akuntabilitas yang tidak hanya sekedar dalam bentuk laporan pertanggungjawaban, namun masyarakat menginginkan adanya pengukuran kinerja keuangan pemerintah (Sadjiarto, 2000).

Penelitian ini merupakan pengembangan dari peneliti sebelumnya yaitu (Andirfa, Basri & Majid, 2016) yang berjudul Pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh. Perbedaan penelitian ini dengan (Andirfa, Basri & Majid, 2016) terletak pada variabel yang memperluas penelitian dengan menambah variabel independen yaitu tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat sesuai dengan penelitian (Kusuma & Handayani, 2017).Adapun alasan ditambahkan variabel tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat yaitu tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat memiliki peranan yang sangat penting bagi keuangan daerah, terutama dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal

dan otonomi daerah. Pemerintah pun terus melakukan perbaikan secara terus menerus terhadap mekanisme penyaluran transfer ke daerah. Perbedaan selanjutnya terletak pada tahun yang berbeda yaitu di peneliti sebelumnya 2011-2013 sedangkan penelitian ini menggunakan tahun 2015-2017. Perbedaan yang terakhir yaitu pada tempat yang berbeda, peneliti terdahulu di Provinsi Aceh dan peneliti sekarang di Provinsi Jawa Tengah. Alasan peneliti memilih pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah untuk dijadikan objek penelitian karena Jawa Tengah merupakan Provinsi yang luas dan memiliki 35 daerah terdiri dari 29 Kabupaten dan Kota pemerintahan dan masing-masing memiliki pendapatan dan pengeluaran yang berbeda antar daerah satu dengan yang lainnya.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian yang dilakukan (Mustikarini & Fitriyani, 2012) berhasil membuktikan bahwa karakteristik suatu pemerintah daerah (Pemda) dan temuan audit BPK memiliki pengaruh terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota untuk tahun anggaran 2007. Hasil dari penelitian ini membuktikan bahwa semua variabel karakteristik Pemda berpengaruh signifikan terhadap variabel independen dengan arah yang sesuai dengan hipotesis. Berdasarkan hal tersebut, peneliti ingin mencoba meneliti kembali variabel-variabel yang berpengaruh terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota untuk tahun anggaran 2010. Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti diantaranya :

- 1) Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- 2) Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- 3) Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- 4) Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

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

- 1) Pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
- 2) Pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
- 3) Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
- 4) Pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut :

1) **Manfaat Teoritis**

Bagi akademisi, memberikan kontribusi positif dalam bentuk referensi dan literatur bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam mata kuliah Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Keuangan pemerintah.

2) **Manfaat Praktis**

- a. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini memberikan masukan khususnya pemerintah daerah dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, evaluasi dari APBD dan UU yang menyertainya.
- b. Bagi OPD, Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran bagi OPD (Organisasi Perangkat Daerah) akan pentingnya peningkatan kinerja, sebab kinerja pegawai menentukan kinerja organisasi.
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini memberikan pengetahuan serta wawasan terhadap penelitian yang dibuat berupa referensi dan literatur pengetahuan kepada masyarakat umum.