

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah di Indonesia lahir di tengah gejolak sosial yang sangat massif pada tahun 1999 yang didahului krisis ekonomi sekitar tahun 1997. Latar belakang otonomi daerah timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik. Krisis ekonomi di Indonesia pada tahun 1997 telah membawa perubahan untuk Indonesia. Salah satunya adalah perubahan sistem pemerintahan sentralisasi menjadi desentralisasi. Sentralisasi adalah sistem pemerintahan yang seluruh pengambilan keputusan diambil oleh pemerintah pusat. Desentralisasi merupakan sistem pemerintahan yang setiap pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri.

Pada era otonomi daerah saat ini, pemerintah daerah terutama pada kabupaten/kota sangat berperan penting atas jalannya pelaksanaan otonomi. Adanya pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat lebih memahami kondisi dan permasalahan daerahnya secara menyeluruh. Pemerintah daerah juga dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*). Adanya tuntutan pertanggungjawaban kinerja keuangan oleh masyarakat mengharuskan pemerintah daerah untuk memberikan gambaran yang jelas tentang kinerja keuangannya (Kusuma dan Nur, 2017).

Pengukuran kinerja merupakan salah satu elemen penting dalam organisasi sektor publik. Sistem pengukuran kinerja sektor publik bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial.

Kurang optimalnya kinerja keuangan pemerintah daerah Jawa Tengah menjadi alasan utama penelitian ini dilakukan. Seperti yang dilansir dalam Kabar24.com, Semarang - Realisasi pendapatan daerah Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2016 meningkat 16,7% dibandingkan capaian 2015 lalu. Namun pendapatan tersebut belum bisa memenuhi target yang ditentukan. Heru menyampaikan pendapatan daerah Provinsi Jawa Tengah pada 2016 terealisasi sebesar Rp19,63 triliun atau 93,54% dari target sebesar Rp20,98 triliun. Jumlah tersebut lebih tinggi 16,7% jika dibandingkan dari capaian pada 2015 lalu. Rincian dari realisasi pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp11,54 triliun atau 90,39% dari target sebesar Rp12,76 triliun, pendapatan transfer sebesar Rp8,05 triliun atau 98,36% dari target Rp8,19 triliun, dan lain-lain pendapatan yang sah mencapai Rp35,30 miliar. Selain pendapatan daerah yang tidak memenuhi target, belanja daerah 2016 juga mengalami hal sama dan hanya terealisasi Rp19,35 triliun atau 91,49% dari anggaran sebesar Rp21,15 triliun. Tidak terpenuhinya target belanja daerah ini, imbuh Heru, disebabkan realisasi bagi hasil pajak kepada kabupaten/ kota lebih rendah dibandingkan anggaran sebagai akibat tidak tercapainya target pendapatan dan pengendalian belanja dalam rangka mengimbangi ketidakcapaian pendapatan. Selain itu juga realisasi bantuan keuangan pada kabupaten/ kota tidak optimal karena adanya

kegiatan yang mengalami keterlambatan dalam pelaksanaannya“Ada yang tidak dilaksanakan serta ada sisa tender kegiatan yang tidak dilaksanakan, putus kontrak, dan gagal lelang,” terangnya.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Adanya bukti-bukti empiris yang menyebutkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja daerah, *intergovernmental revenue*, ukuran pemerintah daerah, ukuran legislatif, temuan audit BPK.

Menurut Ardhani (2011) tingkat ketergantungan pusat adalah transfer yang bersifat umum dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengatasi ketimpangan horizontal dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Pada penelitian Mustikarini dan Fitriasisi (2012), tingkat ketergantungan dengan pusat dinyatakan dengan besarnya dana alokasi umum (DAU). Pemerintah pusat akan memantau pelaksanaan alokasi DAU sehingga dapat memacu pemerintah daerah agar meningkatkan kinerja keuangannya. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lainnya.

Kekayaan adalah kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Mustikarini dan Fitriasisi (2012) menyatakan salah satu sumber daya yang dimiliki

pemerintah daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan pasal 1 UU No. 33 tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD digunakan untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah. Sumber dari Pendapatan Asli Daerah itu sendiri terdiri dari; Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-Lain PAD yang Sah. PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Juliawati, et al, 2012). Dengan lancarnya penyelenggaraan urusan daerah maka Pemda akan memiliki kinerja yang baik dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Menurut Pasal 1 Angka 27 PP No.58/2005, “Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Menurut Darise (2008: 39) “Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah”. Lebih lanjut Mahmudi (2006: 155) menjelaskan bahwa belanja daerah dapat dipahami sebagai kewajiban pemerintah daerah yang mengurangi kekayaan bersih yang terjadi akibat transaksi masa lalu. Semakin tinggi belanja, pemerintah daerah akan memberikan pelayanan yang lebih baik dan berkualitas kepada masyarakatnya. Merujuk kepada hal ini, semakin tinggi

tingkat pelayanan yang diberikan, semakin tinggi juga kinerja pemerintah (Pratama et al, 2015).

Intergovernmental revenue adalah pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal dan tidak memerlukan adanya pembayaran kembali (Patrick, 2007). *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan (Simanullang, 2013). Dana perimbangan disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) daerah. Dana perimbangan sesuai UU No.32/2004 dan UUNo.33/2004 terdiri dari Dana alokasi Khusus. Pemberian dana perimbangan ini akan dipantau penggunaannya oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah akan semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya. Hal ini akan mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya sebagai bentuk pertanggung jawaban pengelolaan keuangannya karena sumber keuangannya berasal dari pihak eksternal.

Ukuran pemerintah daerah adalah besar kecilnya obyek dari pemerintah daerah tersebut (Noviyanto dan Kiswanto, 2016). Ukuran yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai. Selain itu kemudahan di bidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012). Hal tersebut sesuai dengan pendapat Sumarjo (2010) yang menyatakan bahwa semakin

besar ukuran (size) pemerintah daerah maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut.

Ukuran Legislatif adalah banyaknya jumlah anggota legislatif yang bertugas mengawasi pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk dapat digunakan dengan baik (Wasistiono, 2009). Ukuran legislatif dalam penelitian ini ditunjukkan dengan jumlah anggota legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia. Dilihat dari keuangan daerah maka menunjukkan kinerja pemerintah daerah tersebut. Banyaknya jumlah anggota DPRD diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah. Semakin besar jumlah anggota legislatif diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah melalui adanya pengawasan.

Menurut Penelitian Marfiana dan Kunarsih (2013) Temuan audit BPK merupakan kasus-kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan Pemda atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah terhadap ketentuan pengendalian intern maupun terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Semakin banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Pemda menggambarkan semakin buruknya kinerja Pemda tersebut.

Penelitian terkait faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah diantaranya dilakukan oleh beberapa peneliti mempunyai hasil penelitian belum konsisten. Kaitannya dengan penelitian

pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, hasil yang didapat bahwa sebagian besar penelitian menunjukkan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah penelitian tersebut dilakukan oleh Budianto dan Alexander (2016), Noviyanti dan Kiswanto (2016), Sari (2016). Pada penelitian yang dilakukan oleh Andirfa, Basri dan Majid (2016) dan Julitawati, Darwani dan Jalaluddin (2012) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh positif namun tidak signifikan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Mulyanidan Wibowo (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang signifikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Noviyanti, Kiswanto (2016) bahwa tingkat ketergantungan pada pusat memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah memiliki pengaruh positif yang signifikan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kusuma, Handayani (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang tidak signifikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Andirfa, Basri dan Majid, (2016), Mulyani dan Wibowo (2017), Noviyanti dan Kiswanto (2016), Kusuma dan Handayani (2017) menyatakan bahwa belanja daerah memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Aziz (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang tidak signifikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016) dan Sari (2016) menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Aziz (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh positif namun tidak signifikan. Penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang signifikan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kusuma dan Handayani (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang tidak signifikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016) menyatakan bahwa ukuran legislatif memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan menurut Sari (2016) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh positif yang tidak signifikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017), Julitawati, Darwani, Jalaluddin (2012), Sari (2016) menyatakan bahwa *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang menunjukkan faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang signifikan dilakukan oleh Andirfa, Basri dan Majid (2016), Budiano dan Alexander (2016). Menurut Sari (2016) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh positif yang tidak signifikan. Aziz (2017) menyatakan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh negatif yang tidak signifikan.

Penelitian selanjutnya tentang pengaruh temuan audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, penelitian yang menunjukkan faktor tersebut memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah penelitian tersebut dilakukan oleh Marfiana, Kunarsih (2013). Sedangkan menurut Noviyanti dan Kiswanto (2016) temuan audit BPK berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Hasil-hasil penelitian yang berbeda menunjukkan bahwa tidak terdapat konsistensi dari penelitian-penelitian sebelumnya. Hal ini memotivasi diuji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian Noviyanto dan Kiswanto (2016). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Noviyanto dan Kiswanto (2016) adalah sebagai berikut: 1) Penelitian ini menambah variabel *intergovernmental revenue* yang diambil dari penelitian Mulyani dan Wibowo (2017). *Intergovernmental revenue* adalah pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal dan tidak memerlukan adanya pembayaran kembali (Patrick, 2007). Pemberian dana perimbangan ini akan dipantau penggunaannya oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah akan semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya. Hal ini akan mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya sebagai bentuk pertanggung jawaban pengelolaan keuangannya karena sumber keuangannya berasal dari pihak eksternal.

Perbedaan selanjutnya adalah, penelitian ini dilakukan pada Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2014 sampai 2017. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Noviyanto dan Kiswanto (2016) dilakukan pada Laporan Realisasi APBD pemerintah daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia periode 2011-2013.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
2. Bagaimana pengaruh tingkat ketergantungan pada pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
3. Bagaimana pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
4. Bagaimana pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
5. Bagaimana pengaruh ukuran legeslatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
6. Bagaimana pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
7. Bagaimana pengaruh temuan audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?

1.3.Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh tingkat ketergantungan pada pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh ukuran legeslatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
6. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
7. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh temuan audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4.Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan gambaran dan pemahaman lebih mendalam mengenai faktor-faktor apa saja yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2014 sampai 2017. Serta melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya dengan jumlah faktor-faktor dalam

variabel yang lebih banyak jumlahnya dan beragam macamnya. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat digunakan sebagai referensi penelitian-penelitian selanjutnya.

1.4.2. Bagi Praktisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi dan bahan referensi bagi pihak yang berkepentingan baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, sebagai bahan pertimbangan dalam rangka peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, sehingga dapat lebih meningkatkan pelayanan kepada publik.