

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dalam beberapa dekade ini, sejak berakhirnya kekuasaan orde baru, telah terjadi perubahan yang besar dalam pelaksanaan pembangunan dari sistem sentralisasi menuju desentralisasi fiskal. Pelaksanaan ini menyebabkan lahirnya kebijakan otonomi daerah, dimulai pada tahun 2001 yang memunculkan perubahan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan tersebut menjadi awal mula pengalihan wewenang dan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adapun yang mendorong diberlakukannya otonomi daerah adalah dikarenakan tidak meratanya pembangunan yang berjalan selama ini, sehingga menyebabkan ketimpangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab yang lebih besar untuk menggunakan dan memanfaatkan potensi masing-masing daerah untuk memajukan daerah tersebut. Pemanfaatan dan pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya UU Republik Indonesia No.12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kedua Undang - Undang tersebut menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang pada dasarnya memberikan peluang yang lebih luas kepada pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, untuk lebih mengoptimalkan potensi masing - masing daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia, keuangan, maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah (Sularso dan Restianto, 2011), termasuk juga dalam hal penyusunan dan pertanggungjawaban atas pengalokasian anggaran yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien dalam rangka mensejahterakan masyarakat, sehingga diharapkan masing-masing daerah akan lebih maju, mandiri, dan kompetitif (Florida, A., 2006). Oleh karena itu pemerintah daerah harus mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik agar tercipta tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*Good Governance*).

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah, Pemerintah pusat akan menyerahkan dan mengalihkan tanggung jawab pendanaan, sarana prasarana, serta sumber daya manusia dalam rangka desentralisasi fiskal. Adapun tujuan dari desentralisasi antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, pemerataan dan saling memelihara hubungan yang baik antara pusat dan daerah. Untuk itu diperlukan adanya sistem pemantauan, evaluasi dan pengukuran kinerja keuangan yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah (Mustikarini dan Fitriyani, 2012). Pengukuran kinerja menjadi sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik.

Menanggapi hal tersebut, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Terdapat tiga jenis Dana Perimbangan pada Anggaran Pendapatan daerah Jawa Tengah dan masing-masing mempunyai manfaat yaitu Dana Alokasi Umum bermanfaat sebagai pemerataan antardaerah (*fiscal equalization*) yaitu dapat menetralsir ketimpangan keuangan disebabkan adanya dana bagi hasil yang diperoleh daerah, Hasugian,A (2006) mengatakan jumlah DAU minimal 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBD. Dana Alokasi Khusus bermanfaat sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat, dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam.

Sumber pembiayaan lainnya adalah pendapatan asli daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain lain PAD yang sah. Kuncoro,H (2007) Mengatakan bahwa data menunjukkan proporsi PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Ini menunjukkan bahwa kemandirian daerah belum sepenuhnya terlaksana atau tercapai. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, peningkatan PAD selalu diupayakan karena merupakan penerimaan dari usaha untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Peningkatan PAD akan berdampak pada pertumbuhan perekonomian daerah.

Kemampuan suatu daerah dalam menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah . Semakin besarnya kontribusi PAD terhadap APBD, tentunya akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap

bantuan atau transfer dana pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibandingkan dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat digunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Hamara, K.D., 2013).

Kemampuan daerah dalam mengelola keuangan yang dituangkan dalam laporan keuangan daerah dapat mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam konteks pengelolaan keuangan Negara, termasuk keuangan daerah yang menjadi sorotan publik salah satunya adalah penyusunan laporan keuangan yang menjadi tolak ukur untuk mengetahui kinerja keuangan suatu daerah. Kinerja keuangan menjadi cukup penting karena dapat menganalisa baik buruknya pemerintah tersebut guna mengetahui kemampuan keuangan dalam rangka membiayai otonomi masing-masing daerah dan untuk meningkatkan kesejahteraan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat. Hal ini merupakan cerminan dari kepercayaan masyarakat atas kinerja pemerintah dalam mengelola dana publik (Tuasikal, A., 2008).

Komitmen Pemerintah dalam upaya mewujudkan laporan keuangan Pemerintah yang memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi, adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 tahun 2010 tentang SAP. Melalui SAP terbaru tersebut Pemda mulai tahun 2011 diwajibkan menggunakan basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan daerah. Adanya SAP menjadi era baru bagi perkembangan akuntansi sektor publik khususnya akuntansi pemerintah di Indonesia. Untuk menghindari terjadinya kecurangan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah perlu melakukan pemeriksaan

atas laporan keuangan dalam hal ini menjadi tanggung jawab dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yang bertugas mengawasi atau memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara, baik pemerintah pusat maupun daerah. Pertanggung-jawaban atas penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan seharusnya didukung dengan suatu pengawasan yang cukup handal guna menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik sehingga efektifitas dan efisiensi penggunaan dan bisa dipertanggung-jawabkan.

Faktor penting yang menjadi tolak ukur dari efektifitas pengawasan dan penilaian kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah adalah opini audit (Virgasari,A 2009). Pemberian opini audit BPK digunakan oleh Kementerian Keuangan sebagai salah satu indikator pemberian *reward*. Terdapat empat opini yang dikeluarkan oleh BPK RI, yaitu *unqualified* (wajartanpa pengecualian/WTP) atau WTP Dengan Paragraf Penjelas, *qualified* (wajar dengan pengecualian/WDP), *adverse* (tidak wajar /TW), dan *disclamer* (tidak memberikan pendapat/TMP).Opini auditor merupakan point penting dalam hasil audit.

Terdapat fenomena baru tentang pemberian opini audit, pemerintah daerah berbondong bondong untuk memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian sebagai salah satu pencitraan positif untuk memperlihatkan kepada masyarakat bahwa roda pemerintahan saat itu telah berjalan dengan akuntabel, bahkan terbebas dari korupsi. Namun kenyataannya pemberian opini malah dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan pribadi. Semua ini terkait dengan target pemerintah, bahwa pada tahun 2015 opini WTP harus mencapai 60%.

Penting bagi pemda untuk menaruh perhatian yang lebih besar terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisiensi, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang handal, tetapi juga harus didukung dengan adanya kemampuan keuangan daerah yang memadai. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik maka daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah (Agustina, A.O, 2013).

Beberapa penelitian tentang kinerja pemerintah daerah sudah banyak dilakukan di Indonesia. Penelitian Febriansyah,A (2015) tentang “pengaruh PAD, DAK, DAU terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah” dan hasil penelitiannya menerangkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, sedangkan DAK, dan DAU tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian tersebut didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Rukmana (2013) mengatakan bahwa Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan.

Hastoro, H.A dan Sunardi (2014) dalam judul *Public Governance* dan Kinerja Keuangan pemerintah daerah Indonesia mengatakan bahwa Tranparansi, Akuntabilitas (menggunakan proksi opini audit), Budaya Hukum, dan Partisipasi mempunyai pengaruh positif terhadap kinerja keuangan. Hasil tersebut berbeda dengan penelitian Kurniasih,L.M (2013) mengatakan bahwa ukuran pemerintah

daerah, tingkat kekayaan daerah, opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan jumlah belanja daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, serta ukuran legislative dan temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dengan masih adanya perbedaan hasil dalam penelitian terdahulu, maka diperlukan penelitian lanjutan mengenai kinerja keuangan pada Pemerintah Daerah. Penelitian ini mengacu pada beberapa penelitian sebelumnya antara lain, Febriansyah,A (2015), Rukmana (2013), Hastoro, H.A dan Sunardi (2014), dan Kurniasih,L.M (2013) yang menguji tentang Kinerja Keuangan.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Febriansyah,A (2015) selain menggunakan variabel PAD, DAU, dan DAK, peneliti menambah variabel independen yang diduga berpengaruh terhadap kinerja keuangan, yaitu opini audit dalam mengukur keterkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah guna menghindari adanya berbagai macam tindak kecurangan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Opini Audit diambil dari penelitian yang dilakukan oleh Kurniasih,L.M (2013).Penelitian terdahulu terfokus pada sampel laporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Bagian Selatan tahun 2011-2013, sedangkan sampel dalam penelitian ini adalah laporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2012-2014. Hal ini dilakukan agar data yang dipakai lebih terupdate atau terbaru.

Berdasarkan uraian di atas, penulis termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Opini Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah Periode 2012-2014”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Ciri utama kemampuan suatu daerah adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonom harus memiliki wewenang dan kemampuan dalam menggali dan mengelola sumber keuangan daerahnya sendiri. Daerah memperoleh penerimaan yang berasal dari PAD, DAU, DAK, dan lainnya. Namun hal ini tentu akan menjadi kendala bagi daerah yang memiliki keterbatasan akan ketersediaan sumber daya alam dan sumber daya manusia. Perbedaan nilai PAD dan dana perimbangan tiap daerah tentunya memiliki dampak yang berbeda pula pada kinerja keuangan yang akan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah.

Pada era otonomi, kinerja keuangan daerah yang belum baik menjadi permasalahan yang harus segera diselesaikan, permasalahan dalam manajemen keuangan daerah seperti, penyimpangan pengelolaan keuangan daerah yang disebabkan ketidaktaatannya terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku mengakibatkan kerugian pada daerah. Permasalahan *Good Governance* pada pemerintah daerah di Indonesia belum menunjukkan kearah yang lebih baik. Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya kasus korupsi khususnya di daerah

yang telah menyalahgunakan dana pemerintahan untuk kepentingan pribadi. Bagaimana hal ini bisa terjadi padahal sudah banyak pemda yang laporan keuangannya Wajar Tanpa Pengecualian.

Kinerja keuangan pemerintah daerah masih menjadi sorotan publik karena tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apakah dengan adanya penyerahan wewenang dan kekuasaan pada pemerintah daerah serta pembagian jatah pembangunan akan menurunkan kinerja keuangan yang pada akhirnya akan menurunkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat ditarik pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah Opini Audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Untuk menganalisis pengaruh Opini Audit terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi akademis, penelitian ini dapat memberi tambahan referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian sejenis di masa yang akan datang.
2. Bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten dan kota Provinsi Jawa Tengah.
3. Bagi pemerintah, penelitian ini sebagai masukan dan informasi untuk mengambil kebijakan dalam hal peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.