

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi di Indonesia yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kondisi perekonomian dan menuntut pemerintah agar mampu melaksanakan reformasi disegala bidang. Hal ini mendorong pendelegasian sebagian wewenang pemerintah pusat untuk pengelolaan keuangan kepada daerah, agar daerah mampu untuk membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri. Selain hal tersebut, pemerintah daerah ingin memberikan pelayanan yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat serta kebutuhan dan keinginan rakyat mengenai kinerja pemerintah daerah semakin besar dan kritis, terutama semenjak era-reformasi yang melahirkan ketetapan MPR yaitu TAP MPR nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

Bangsa Indonesia telah memasuki era perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju pemerintahan desentralistik (Otonomi Daerah) dimulai sejak penetapan Kepmendagri No. 22 tahun 2002 yang mengacu pada PP Nomor 105 tahun 2000 dan UU Nomor 25 tahun 1999 mengenai pengimplementasian model struktur otoritas baru dan rancangan sistem informasi akuntansi yang baru di seluruh

Indonesia. Dari situ diturunkan sebuah regulasi baru yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam regulasi ini dipertegas tentang pelaksanaan kewenangan pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi. UU No. 32/2004 selain menegaskan tentang urusan pemerintahan yang berdasarkan asas otonomi, pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat, sehingga pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan APBD kepada masyarakat berupa laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas kepada publik. Pemerintah tidak hanya mempertanggungjawabkan uang yang dipungut dari rakyat, tapi juga dituntut untuk mempertanggungjawabkan atas hasil-hasil yang dicapainya.

Tahap setelah pemerintah daerah melakukan tugas-tugasnya yang dituangkan dalam APBD adalah pengukuran kinerja untuk menilai tugas tugas yang telah dilakukan. Laporan keuangan pemerintah daerah sebagai wujud pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD mengandung pengertian sebagai suatu informasi yang bermanfaat untuk pembuatan keputusan dan untuk menilai kinerja organisasi (Halim, 2007:94).

Menurut Mardiasmo (2009:121) “pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik”.

Bastian (2006) menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu entitas telah melaksanakan tujuan entitas tersebut dengan menggunakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar (Fahmi, 2012:2) dalam (Minarsih, 2015). Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi finansial, seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo, 2009:123). Oleh karena itu, kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi suatu hal yang penting bagi pemerintah daerah dan pihak eksternal.

Kinerja keuangan merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya: Belanja Daerah, *Intergovernmental Revenue*, *Leverage*, *Size* dan Pendapatan Asli Daerah.

Belanja modal dalam pemerintah daerah merupakan pengeluaran yang digunakan untuk menunjang adanya fasilitas yang baik bagi kebutuhan masyarakat. Nugroho (2012) menyatakan pemerintah akan melakukan pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana yang diperlukan oleh negara, yang tercermin didalam belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah. Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah, sesuai dengan logika, semakin banyak sumber yang menghasilkan, maka hasilnya pun akan semakin banyak.

Intergovernmental revenue biasa dikenal dengan dana perimbangan dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) beragam diberikan ke pemerintah daerah disesuaikan dengan keadaan dari masing-masing pemerintah daerah. Pemberian dana perimbangan digunakan untuk membiayai kelebihan belanja daerah yang lebih dari pendapatan daerah. Semakin besar transfer dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Sehingga akan membuat kinerja keuangan pemerintah daerah menurun (Julitawati, 2012).

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan program pemebangunan adakalanya pendapatan daerah tidak mampu menutupi belanja

dareah, sehingga pemerintah daerah menggunakan pembiayaan dari pihak luar. *Leverage* merupakan ukuran yang digunakan untuk mengetahui aktiva yang dibiayai dengan hutang. Namun kepemilikan *leverage* yang tinggi maka pemerintah daerah akan memiliki beban kinerja yang lebih tinggi atau pemerintah daerah memiliki kinerja yang buruk karena sumber pendanaan utamanya berasal dari pihak eksternal (Utomo, 2015)

Kusumawardani (2012) menyatakan *size* yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai. Selain itu kemudahan dibidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja. Namun dengan adanya *size* yang besar, pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan akuntabilitas karena *size* yang besar akan diikuti dengan risiko penyalahgunaan yang besar.

Dalam pemerintah daerah tingkat perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu indikator penting dalam menilai tingkat kesuksesan pemerintah daerah. Julitawati (2012) menyatakan besarnya PAD akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah, yang menjadi ukuran dalam menilai kinerja pemerintah daerah, karena semakin besar angka PAD juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada pada kewenangannya.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Kusumawardani (2012). Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian

ini diantaranya adalah *Size*, Pendapatan Asli Daerah, *Leverage*. Selain itu peneliti menambahkan variabel independen lain yaitu belanja modal dari penelitian Simanullang (2013) dan variabel *intergovernmental revenue* yang merujuk pada penelitian Sesotyaningtyas (2012).

Motivasi yang mendorong penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi penelitian dari Kusumawardani (2012) dan untuk mengetahui variabel belanja modal dan *intergovernmental revenue* yang menjadi indikator kinerja kunci (IKK) berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu penulis menentukan penelitian yang berjudul **PENGARUH BELANJA MODAL, INTERGOVERNMENTAL REVENUE, LEVERAGE, SIZE, DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA DAN KABUPATEN DI PULAU JAWA TAHUN 2014 .**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota?
2. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap keuangan kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota?
3. Apakah *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota?

4. Apakah *size* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota?
5. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan peneliti sehubungan dengan permasalahan adalah:

1. Menganalisis pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
2. Menganalisis pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
3. Menganalisis pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
4. Menganalisis pengaruh *size* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
5. Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat memberikan gagasan tentang belanja modal, *intergovernmental revenue*, *leverage*, *size* dan pendapatan asli daerah

terhadap kinerja keuangan daerah sebagai langkah perbaikan bagi pemerintahan daerah dimasing-masing dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah.

2. Bagi Masyarakat Umum

Penelitian ini dapat memberikan informasi yang akan digunakan sebagai penilaian terhadap pelaksanaan kinerja pemerintah daerah.

3. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai literatur dalam melaksanakan penelitian berikutnya dan dapat melengkapi penelitian-penelitian yang sebelumnya.

4. Bagi Penulis

Penelitian ini sebagai bahan pembelajaran bagi penulis untuk menambah wawasan keilmuan dan mengembangkan potensi riset yang berkaitan dengan pemerintah daerah.

E. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi lima bab yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang mendasari pengaruh kinerja pemerintah daerah yaitu teori keagenan, akuntabilitas, laporan keuangan pemerintah daerah, kinerja keuangan pemerintah, belanja daerah, *intergovernmental revenue*, *leverage*, *size*, pendapatan asli daerah, dan pembahasan tentang penelitian-penelitian terdahulu, kerangka teoritis dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, populasi, sampel dan metode pengambilan sampel, data dan sumber data, definisi operasional variabel dan pengukuran variabel, metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang hasil pengumpulan data, analisis statistik deskriptif, pengujian asumsi klasik, dan pengujian hipotesis dan pembahasan.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan tentang simpulan, keterbatasan penelitian, dan saran.