

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi di Indonesia memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kondisi perekonomian dan menuntut pemerintah agar mampu melaksanakan reformasi di segala bidang. Hal ini mendorong pendelegasian sebagai wewenang pemerintah pusat untuk pengelolaan keuangan kepada daerah, agar daerah mampu 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 menyebutkan “Pemerintah daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia” (Aditiya dan Dirgantari, 2017).

Dewasa ini, praktik akuntansi sektor publik yang dilakukan oleh lembaga– lembaga pemerintah banyak mendapat perhatian dibanding masa–masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk

dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga–lembaga sektor publik (Mardiasmo, 2009). Dalam rangka melakukan upaya konkrit mewujudkan good governance, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, maka baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan. Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundangundangan (Florida, 2007). 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. 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 (Frelistiyani, 2010). 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. DAU memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain seperti dana alokasi khusus maupun dana kontijensi (penyeimbangan). Dana Alokasi Khusus (DAK) diarahkan secara khusus untuk kepentingan yang khusus. Untuk itu diharapkan DAU dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Rasio belanja modal terhadap total belanja daerah mencerminkan porsi belanja daerah yang dibelanjakan untuk belanja modal. Belanja Modal ditambah belanja barang dan jasa, merupakan belanja pemerintah yang diharapkan memiliki pengaruh signifikan terhadap

kinerja keuangan daerah suatu daerah, selain dari sektor swasta, rumah tangga, dan luar negeri. Oleh karena itu, semakin tinggi angka rasionya, semakin baik pengaruhnya terhadap kinerja keuangan daerah. Sebaliknya, semakin rendah angkanya, semakin buruk pengaruhnya terhadap kinerja keuangan daerah.

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut (Nugroho, 2012). Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Sistem pengukuran kinerja sektor publik bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia ditentukan oleh beberapa faktor. Menurut Halim (2008) dalam Nugroho (2012) analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio kesersian dan pertumbuhan (Sularso & Resianto, 2011) dalam Nugroho (2012).

Perkembangan dan pembangunan suatu daerah dipengaruhi oleh kemampuan suatu daerah dalam meningkatkan PAD. PAD merupakan pendapatan yang bersumber dan dipungut daerah didasarkan pada peraturan daerah yang

berlaku. Tujuan daripada PAD yakni memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pendanaan otonomi daerah yang disesuaikan dengan potensi daerah masing-masing (Sughiarti dan Supatmi, 2014). Ketergantungan Fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin kecil jika kontribusi PAD semakin besar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di tandai dengan tingkat kemandirian dari daerah tersebut dimana asas kemandirian merupakan dasar dalam pengelolaan keuangan yang baik. PAD merupakan sumber keuangan yang memberikan dampak yang lebih baik dibanding dengan sumber keuangan yang berasal dari luar PAD. Salah satu komponen yang menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan APBD baik ditingkat Provinsi, Kota dan Kabupaten adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus(DAK) yang bersumber dari dana perimbangan. DAU sebagai salah satu sumber penerimaan dalam APBD turut memberikan kontribusi terhadap pengelolaan anggaran di daerah, oleh karena itu pemanfaatan sesuai dengan fungsinya. DAU melalui penerapan formula dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Pertumbuhan pendapatan daerah dipengaruhi oleh seberapa besar sumber-sumber keuangan daerah mampu menghasilkan pendapatan bagi daerahnya.

Kemampuan menggali dan memanfaatkan potensi-potensi yang dimiliki daerah secara optimal akan mampu menghasilkan sumber-sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah (Sebastiana dan Cahyo, 2016). Beberapa penelitian tentang kemandirian telah banyak dilakukan, diantaranya penelitian Afrizal Tahar dan Maulida Zakhiya (2011) Hasil tersebut menunjukkan bahwa

semakin tinggi PAD maka akan meningkatkan kemandirian daerah, sementara semakin tinggi DAU maka kemandirian daerah akan semakin menurun. Penelitian Reza Marizka (2013) yang menunjukkan bahwa PAD mampu meningkatkan kemandirian daerah, sedangkan DAK yang tinggi menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki ketergantungan terhadap pendanaan dari pemerintah pusat. Sejalan dengan diterapkannya otonomi daerah menyebabkan pemerintah daerah untuk mampu menghasilkan pendapatan asli daerah agar dapat meminimalkan ketergantungan terhadap bantuan pendanaan dari pusat. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh berdasarkan peraturan daerah yang berlaku. Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumawan dan Sukartha (2016) berpendapat bahwa peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah yang tinggi setiap tahunnya menunjukkan pula tingginya sumber keuangan yang dimiliki daerah. Jika sumber keuangan yang dimiliki tersebut mampu dimanfaatkan dan dikelola dengan optimal maka memberikan cerminan kinerja dari pemerintah daerah. Potensi-potensi yang dimiliki daerah diharapkan agar mampu dimanfaatkan dengan baik agar sumber keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah dapat meningkat (Taras dan Artini, 2017). Tuntutan agar pemerintah daerah mampu meningkatkan pendapatan asli daerah disebabkan karena saat ini kewenangan pemerintah pusat lebih banyak dilimpahkan kepada daerah (Julitawati dkk., 2012).

Bojanic (2013) dan Chude dan Chude (2013) berpendapat bahwa belanja modal dapat meningkatkan taraf masyarakat yang tergolong dalam kalangan bawah. Tingginya belanja modal menyebabkan semakin tinggi pula produktivitas perekonomian yang dalam hal ini adalah kinerja dari pemerintah daerah (Darwanis dan Saputra, 2014). Walaupun belanja modal dapat mempercepat pertumbuhan perekonomian, pemerintah daerah tetap harus mengontrol dan menyesuaikan belanja daerahnya agar tidak melebihi dari pendapatan yang dimiliki. Peningkatan dana yang digunakan untuk belanja pemerintah tanpa peningkatan yang sesuai dalam pendapatan bisa menyebabkan anggaran menjadi defisit (Nwosu dan Okafor, 2014). Jika suatu daerah memiliki entitas belanja modal yang lebih tinggi per kapita dibandingkan dengan pendapatannya maka daerah tersebut harus melakukan penekanan dalam keuangannya (Brusca et al., 2015).

Banyak penelitian telah dilakukan terkait kinerja keuangan daerah, namun hasil dari beberapa penelitian tersebut masih beragam. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan variabel independen yang diteliti, dan periode pengamatan, metode penelitian yang digunakan, dan sektor perusahaan yang diteliti. Sehingga ditinjau dari pentingnya informasi yang terkandung dalam laporan keuangan masih memberikan ruang untuk dikaji kembali.

Penelitian ini memodifikasi penelitian Joice dan Lukfiah, (2018). Variabel yang digunakan pada penelitian sebelumnya yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Pada penelitian ini menambah variabel ukuran pemerintah daerah, dan belanja modal. Penelitian ini menganalisis

LRA seluruh kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah. Rentang tahun data yang dianalisis adalah 3 tahun buku, sejak 2017 hingga 2019 (per Desember). Berdasarkan uraian tersebut, maka judul penelitian ini adalah **PENGARUH UKURAN PEMERINTAH DAERAH, PAD, DAU, DAK, DAN BELANJA MODAL TERHADAP KINERJA KEUANGAN DAERAH (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2017-2019)**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh Kinerja Keuangan Daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah?
5. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

- a. Untuk menganalisis pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah.

- b. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah berpengaruh Kinerja Keuangan Daerah
- c. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah.
- d. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah.
- e. Untuk menganalisis pengaruh Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.
 - b. Sebagai wacana keilmuan bagi pihak yang berkepentingan.
- 2. Manfaat Praktis
 - a. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah Provinsi Jawa Tengah, mengenai kinerja pemerintah,

E. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, bab ini berisi tentang latar belakang masalah, yang menjadi dasar untuk melakukan penelitian serta terdapat perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, bab ini menguraikan tentang teori yang digunakan, PAD, DAU, DAK, belanja modal, dan kinerja pemerintah.

BAB III Metode Penelitian, bab ini menguraikan ruang lingkup penelitian, populasi dan sampel, teknik pengambilan sampel, data dan sumber data, definisi operasional variabel dan pengukuran, uji kualitas data dan teknik analisis data.

BAB IV Analisis Data dan Pembahasan, bab ini berisi gambaran umum tempat penelitian, persiapan data, statistik deskriptif, hasil pengujian dan pembahasannya.

BAB V Penutup, bab ini berisi kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian dan saran bagi penelitian selanjutnya