

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peristiwa pada tahun 1998 menyebabkan krisis ekonomi merupakan lahirnya desentralisasi di Indonesia. Pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah merupakan realisasi atas terselenggaranya otonomi daerah yang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 1 ayat (6) dan (12) menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan pemerintahan daerahnya sendiri termasuk kedaulatannya, kecuali mengenai urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan kedaulatan dalam menyelenggarakan sendiri urusan atau kepentingan daerahnya yang termasuk kesejahteraan masyarakat di dalamnya (UU No. 23, 2014).

Penyelenggaraan otonomi daerah menyangkut segala hak dan kewajiban dalam metode pengelolaan keuangan daerah yang diuraikan ke dalam bentuk pendapatan, pengeluaran berupa belanja daerah dan pembiayaan lainnya. Pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pendanaan termasuk dalam penyelenggaraan segala urusan pemerintahan untuk mencapai kesejahteraan yang dilaksanakan secara merata, demokratis, transparan dan efisien. Berjalannya otonomi daerah diharapkan agar daerah semakin mengembangkan sumber daya dan potensi lokalnya dengan tujuan agar masyarakat di suatu daerah tersebut menjadi semakin sejahtera (Noviyanti & Kiswanto, 2016).

Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah tercantum di dalam PP 5 No.105 tahun 2000 menyatakan pedoman kelola keuangan daerah diimplementasikan dengan efektif, akuntabel, transparan, efisien, serta dapat dipertanggungjawabkan yang didasarkan oleh asas kepatuhan dan asas keadilan. Kelola keuangan daerah yang efektif merupakan aspek yang hendak dicapai dalam menciptakan *good governance* dengan indikator pengukuran kinerja keuangan sebagai pengukuran yang penting sebagai bentuk penilaian kinerja pada pemerintah daerah (Darwanis & Saputra, 2014). Penilaian kinerja keuangan untuk pemerintah daerah menjadi acuan dalam hal efektivitas dan efisiensi dan pengawasan biaya aktual dengan biaya yang sudah dianggarkan sebelumnya. Bentuk dari

pertanggungjawaban tertuang dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri atas Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Posisi Keuangan dan Catatan Atas Laporan Keuangan (Permendagri No. 64, 2013).

Hasil pemeriksaan yang dilaksanakan Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) melansir opini atas laporan pertanggungjawaban kinerja keuangan, kesimpulan dan rekomendasi kinerja terkait program kerja atas implementasi sistem pengendalian internal dan ketaatan pada peraturan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan BPK Semester Pertama Tahun 2020 atas 541 LKPD Tahun 2019, mengemukakan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas 485 (90%) LKPD, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 50 (9%) LKPD, dan opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) atas 6 (1%) LKPD. Ciri-ciri permasalahan masih tercatatnya pemerintah daerah yang memperoleh opini WDP tersebut dikarenakan kurangnya *monitoring* yang dilaksanakan oleh pejabat terkait yang memiliki kewenangan serta lemahnya suatu struktur sistem pengendalian internal dan tingginya ketidaktaatan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku (Redaksi, 2019).

Sementara, berdasarkan Hasil dari Pemeriksaan BPK RI Semester Pertama pada tahun 2020 permasalahan ketidaktaatan yang berdampak finansial ditemukan, BPK mengungkapkan terdapat 6.160 temuan yang terdiri dari 10.499 masalah yang atas 5.175 masalah SPI dan 5.324 masalah ketidaktaatan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berdampak pada kerugian senilai Rp1,52 triliun. Menurut Laporan Pemeriksaan BPK RI Semester Kedua tahun 2020, terdapat masalah lain yang terkait dengan kinerja keuangan yaitu terkait aspek 3E (Ekonomi, Efisiensi dan Efektivitas) mengungkapkan bahwa 53 masalah ditemukan dan berdampak kerugian senilai Rp137,86 miliar. Hasil pemeriksaan yaitu 183 objek pemeriksaan pada pemerintah daerah dan BUMD mengemukakan 1.674 hasil temuan yang termuat atas 2.277 masalah dengan nominal sebesar Rp1,47 triliun. Permasalahan itu terdiri atas 506 kelemahan dari SPI, 700 masalah ketidaktaatan atas peraturan perundang-undangan, dan 1.071 masalah terkait 3E. Karena permasalahan yang ditemukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja keuangan

ataupun tanggungjawab tata kelola keuangan daerah belum dijalankan dengan optimal terbukti masih terdapat beberapa objek pemeriksaan yang tidak sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Beberapa temuan diatas dapat dipengaruhi oleh kurangnya *monitoring* yang dilakukan terkait koordinasi fungsi dan tugas sehingga berdampak pada tata kelola keuangan daerah yang tidak efektif, prosedur dilaksanakan belum sesuai ketetapan, SDM yang kurang sesuai dengan pendidikannya, target dan sasaran belum sepenuhnya tercapai dan segala hal menyangkut efektivitas kinerja pemerintah daerah (IHPS BPK, 2014).

Lebih lanjut dari Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester Pertama pada tahun 2020 belanja modal masih ditemukan permasalahan di dalam penyajiannya dan pengelolaannya. Pembayaran belanja modal melebihi dari yang seharusnya atas kekurangan kapasitas fisik dan ketidaksesuaian spesifikasi atau detail pekerjaan terjadi pada 484 pemerintah daerah dengan kerugian Rp 432,75 miliar. Selain itu, realisasi belanja modal diakui tidak sesuai ketentuan terjadi pada 307 pemerintah daerah dengan kerugian sebesar Rp 155,80 miliar. Pelaksanaan pendapatan juga terdapat permasalahan pada mekanisme pengelolaan penerimaan daerah. Permasalahan yang ditemukan ialah kekurangan penerimaan lainnya yang terjadi pada 36 pemerintah daerah, antara lain yaitu kelebihan pembayaran subsidi pada pemerintah, pendapatan daerah dan dengan diterapkan tarif pajak/PNBP yang lebih kecil daripada persyaratan yang membuat kerugian sebesar Rp 8,08 miliar. Terjadinya permasalahan tersebut disebabkan karena pejabat terkait belum maksimal melaksanakan *monitoring* atas pengendalian pengelolaan tanggungjawab tata kelola keuangan daerah dan penatausahaan akun belanja modal maupun pendapatan dan retribusi.

Kemudian dari hasil pemeriksaan BPK RI pada semester kedua tahun 2020 terdiri atas pemeriksaan pengelolaan belanja daerah dan belanja lainnya menemukan 288 atas temuan yang terdiri 442 permasalahan yang terdiri dari 50 kelemahan suatu sistem pengendalian internal, 378 ketidaktaatan undang-undang dengan nominal sebesar Rp183,39 miliar, dan juga 14 permasalahan 3E dengan nominal sebesar Rp5,78 miliar. Selanjutnya, pada hasil pemeriksaan atas pengelolaan pendapatan daerah ditemukan 11 pemerintah daerah mengungkapkan 84 temuan atas 160 permasalahan. Permasalahan itu terdiri dari 115 kelemahan SPI,

43 permasalahan ketidaktaatan terhadap undang-undang sebesar Rp15,41 miliar, dan 2 permasalahan terkait 3E.

Kinerja keuangan pada pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, yakni kekayaan daerah, *intergovernmental revenue*, belanja modal dan *political monitoring*.

Kekayaan daerah dapat diprosikan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan penerimaan dari sumber daya ekonomi asli suatu daerah tersebut yang digunakan untuk mendanai kegiatan atau program kerja yang berorientasi kepada masyarakat. Pemerintah daerah memiliki suatu kewajiban dalam memperhatikan adanya kesesuaian atau konsistensi antara jumlah PAD yang digunakan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah yang diharapkan agar dapat mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. PAD bersumber pada pajak daerah, restribusi, lain-lain PAD yang sah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang telah dipisahkan (Alpi & Ramadhan, 2018). PAD dapat dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah, hal tersebut dikarenakan PAD merupakan aspek penting yang memperlihatkan sejauh mana sebuah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan operasional melalui penerimaan dari sumber daya ekonomi asli daerah tersebut (Darwanis & Saputra, 2014).

Penelitian yang dilaksanakan oleh Aswar (2019), Amalina dan Sumardjo (2020), Jennie et al. (2021), Oktaviani et al. (2020) dan Simanullang (2013) mengemukakan PAD punya pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan Maiyora (2015) yang menyatakan PAD tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Faktor lainnya atas kinerja keuangan pemerintah daerah yakni *intergovernmental revenue*. Di Indonesia *intergovernmental revenue* dapat juga disebut dana perimbangan (Simanullang, 2013). Menurut Ayuningsih (2016) dana perimbangan yaitu dana berasal dari pemerintah pusat yang didistribusikan yang dijadikan sumber pendanaan untuk membantu pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kegiatan operasional. Besarnya dana perimbangan yang diterima maka semakin ketat *monitoring* yang dilakukan, sehingga pemerintah

daerah memiliki tanggungjawab pelaksanaan tata kelola keuangan daerah yang optimal dalam meningkatkan kinerjanya (Minarsih, 2015).

Pada penelitian yang dilaksanakan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016), Awwaliyah et al. (2019), Patrick (2007) dan Simanullang (2013) menyatakan bahwa *intergovernmental revenue* mempunyai pengaruh positif untuk kinerja keuangan daerah. Sedangkan penelitian yang dilaksanakan Aswar (2019) dan Sesotyaningtyas (2012) menyatakan bahwa *intrgovernmental revenue* tidak memiliki berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selanjutnya faktor kinerja keuangan pada pemerintah daerah adalah belanja modal. Belanja modal termasuk ke dalam klasifikasi belanja daerah yang didefinisikan sebagai pengeluaran atas pengadaan aset tetap yang sifatnya berwujud untuk kegiatan operasional pemerintah daerah yang punya masa utilitas lebih dari satu periode akuntansi, seperti dalam bentuk gedung dan bangunan, peralatan, mesin, tanah, irigasi, jalan dan jaringan dan aset tetap lainnya (Pemendagri No.13, 2006). Pengukuran kinerja keuangan salah satunya ialah belanja modal karena belanja modal memperlihatkan dari banyaknya pembangunan infrastruktur dan sarana pada daerah tersebut. Dengan demikian, makin banyak sektor pembangunan maka akan mengoptimalkan pelayanan publik dan kinerja keuangan pemerintah daerah akan lebih meningkat (Sudarsana & Rahardjo, 2013).

Penelitian yang dilaksanakan oleh Yuliansyah et al. (2019), Mangkunegara (2015) dan Leki et al. (2018) mengemukakan belanja modal punya pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Kurniawati et al. (2017), Hariani et al. (2020), Thalib dan Ekaningtias (2019) dan Sudarsana dan Rahardjo (2013) mengemukakan belanja modal tidak punya pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Political monitoring merupakan indikator yang mempengaruhi kinerja keuangan pada pemerintah daerah. Pada penelitian ini *political monitoring* digunakan sebagai variabel moderasi. Penelitian yang menguji variabel *political monitoring* sebagai variabel moderasi terhadap hubungan faktor-faktor kinerja pemerintah daerah telah dilaksanakan oleh Usman et al. (2019). Dalam kesuksesan mencapai visi dan misi perlu *monitoring* optimal, baik dari perencanaan, penganggaran, ataupun implementasi kegiatan atau program. Dalam penelitian ini

mengambil *monitoring* yang berasal dari jumlah anggota legislatif atau DPRD yang melaksanakan *monitoring* atas pemerintah daerah agar tercipta pengalokasian anggaran yang dimiliki dikelola secara optimal (Kusumawardani, 2012). Pada penelitian yang dilakukan oleh Matsusaka dan Gilligan (2001) mengemukakan *the size of legislature* punya pengaruh terhadap kinerja keuangan pada pemerintah daerah. Sependapat dengan penelitian Aswar (2019) bahwa *legislative size* memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Sedangkan Noviyanti dan Kiswanto (2016) mengemukakan ukuran legislatif berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Pada hasil uraian diatas, masih ditemukan hasil yang inkonsistensi dari penelitian sebelumnya. Terdapat jurnal acuan yaitu penelitian yang dilakukan oleh Usman et al. (2019) dengan menggunakan *legislative power* sebagai variabel moderasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Pada penelitian ini yang membedakan adalah kinerja keuangan pemerintah daerah dijelaskan lebih lanjut dengan *political monitoring* sebagai variabel moderasi, serta adanya penambahan variabel *intergovernmental revenue* sebagai variabel independen dimana menurut penelitian yang disarankan oleh Amalina dan Sumardjo (2020). Berdasarkan permasalahan yang telah disimpulkan di atas, peneliti sendiri tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah: Peranan *Political Monitoring*”**.

1.2 Perumusan Masalah

Bersumber dari latar belakang permasalahan yang sudah diuraikan, sehingga perumusan masalah pada penelitian sebagai berikut:

- a. Apakah kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- b. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- c. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- d. Apakah *political monitoring* dapat memoderasi pengaruh kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

- e. Apakah *political monitoring* dapat memoderasi pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- f. Apakah *political monitoring* dapat memoderasi pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai pada rumusan masalah yang telah diuraikan, adalah sebagai berikut:

- a. Menguji pengaruh kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Menguji pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja pemerintah daerah.
- c. Menguji pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- d. Menguji *political monitoring* dalam memoderasi pengaruh kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- e. Menguji *political monitoring* dalam memoderasi pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
- f. Menguji *political monitoring* dalam memoderasi pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diuraikan di atas, maka manfaat penelitian bagi berbagai pihak, diantaranya:

- a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan akan menambah literatur yang telah ada dan menjadi bahan acuan penelitian selanjutnya terkait kekayaan daerah, *intergovernmental revenue*, belanja modal dan *political monitoring*. Penelitian ini menggunakan *political monitoring* sebagai variabel moderasi sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Usman et al. (2019). Pada penelitian ini menambahkan variabel *intergovernmental revenue* sebagai

variabel independen dimana sesuai dengan rekomendasi hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Amalina dan Sumardjo (2020).

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian terkait faktor-faktor kinerja keuangan pemerintah daerah dan membantu pemerintah daerah dalam memberikan informasi terkait adanya *monitoring* yang dilakukan oleh banyaknya anggota DPRD atau *political monitoring* dapat memperkuat atau memperlemah hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Sehingga akan menjadi bahan pertimbangan untuk pemerintah daerah dalam meningkatkan *monitoring* oleh para anggota legislatif agar dapat mengoptimalkan kinerja keuangan pada pemerintah daerah.

2) Bagi Masyarakat

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi bagi masyarakat umum maupun para pemangku kepentingan untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah. Sehingga, dapat digunakan sebagai alat pengawasan yang terkait dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.