

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Kinerja keuangan menjadi bagian penting yang perlu mendapat perbaikan untuk menghasilkan kinerja keuangan yang efektif dan efisien. Kinerja yang menjadi sorotan tentu adalah kinerja keuangan dari pemerintah daerah. Berbeda dengan organisasi sektor privat, pemerintah daerah yang merupakan organisasi sektor publik bukanlah organisasi yang berorientasi pada profit atau laba. Pemerintah daerah sebagai organisasi nonprofit lebih menekankan kepada pelayanan kepada publik. Jadi tolak ukur kinerja pemerintah daerah dibandingkan dengan organisasi sektor privat secara substansial berbeda. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggung jawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangan.

Basis akuntansi untuk pemerintah, lembaga keuangan adalah berbasis kas menuju akrual yang mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan berbasis kas, serta mengakui aset, utang, dan ekuitas dan berbasis akrual yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD namun sekarang sudah menggunakan basis akrual (PP 71 tahun 2010).

Kinerja keuangan pemerintah daerah juga menjadi sorotan publik, hal ini didukung oleh pernyataan Mardiasmo (2009, hlm. 121) yang menyatakan bahwa 'Kinerja pemerintah merupakan hal yang penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajemen dalam menghasilkan pelayanan publik lebih baik'. Tidak hanya itu, kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangga daerah dapat dilihat melalui manajemen keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah adalah perorganisasian kekayaan daerah untuk dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai daerah tersebut. Sedangkan, proses pengelolaan manajemen keuangan itu sendiri selalu dikaitkan dengan cara tata usaha keuangan atau disebut

juga akuntansi keuangan, yang merupakan alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah (Halim, 2012 hlm. 31).

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomi, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Kinerja keuangan itu sendiri 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, dimana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi finansial seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan kinerja aktual dengan yg dianggarkan (Mardiasmo, 2009 hlm. 123).

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, dimana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Data pengukuran kinerja keuangan yang bersumber dari informasi finansial yang diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat, dapat menjadi peningkatan program selanjutnya demi menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas.

Keberhasilan otonomi daerah yang sangat jelas terlihat pada pendapatan asli daerah (PAD) yang secara langsung mempengaruhi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Terdapat fenomena mengenai pendapatan asli daerah, *leverage* dan *intergovernmental revenue*. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur menyusut sebesar Rp1,2 triliun pada 2015 Tahun anggaran sebelumnya yaitu

tahun 2014 PAD Jatim mencapai Rp23 triliun, dan pada periode ini merosot menjadi Rp21,9 triliun. Dengan adanya perubahan anggaran PAD yang lebih kecil daripada perubahan belanja daerah tersebut, target defisit Jatim juga bergeser naik dari yang semula Rp857,382 miliar menjadi Rp2,114 triliun (Herlinda, 2015).

Pendapatan asli daerah yang rendah memiliki ketergantungan kepada pemerintah pusat yang lebih tinggi. Ketergantungan tersebut menunjukkan tingkat kemandirian yang rendah, rendahnya tingkat kemandirian pemerintah daerah menggambarkan masih rendahnya kinerja keuangan pemerintah daerah karena dalam membiayai kegiatan operasionalnya pemerintah daerah masih bergantung pada pihak eksternal. Kemampuan keuangan daerah merupakan sebagian bukti yang menunjukkan suatu daerah dapat dikatakan daerah otonomi. Dimana suatu daerah seminimal mungkin tidak tergantung kepada pemerintah pusat, dan mampu untuk menggali sumber keuangan sendiri. Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD maka semakin kecil tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat (Julitawati, dkk 2012).

Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014 memiliki kewajiban Rp.16.111.585 sedangkan tahun 2015 Rp. 65.719.751 dan ekuitas pada 2014 sebesar Rp. 85.234.212 sedangkan 2015 sebesar Rp. 86.239.956. Maka dapat dilihat bahwa *leverage* mengalami kenaikan tiap tahun nya dimana pada tahun 2014 *leverage* sebesar 18,9% dan pada tahun 2015 sebesar 76,2 % ada kenaikan sebesar 57,3 %.

Dengan semakin tinggi nilai *leverage* maka semakin buruk kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan semakin rendah *leverage* maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah (Sari, 2016). Dengan semakin besarnya *leverage* maka semakin besarnya ketergantungan entitas pada pihak luar karena semakin besar utang yang dimiliki entitas tersebut maka semakin rendah kinerja keuangan entitas tersebut.

Belanja pegawai pada Provinsi Jawa Timur sejak tahun anggaran 1994/1995 sampai dengan tahun anggaran 2012 terus mengalami peningkatan dari sisi jumlahnya. Berdasarkan data BPK, jika pada 2001 proporsi belanja pegawai terhadap transfer dana alokasi umum mencapai 67,51 persen, maka pada 2012 proporsi tersebut telah mencapai angka 96,27 persen. Bahkan, peningkatan proporsi belanja pegawai atas transfer daerah sempat melampaui nilai 100 persen

yaitu pada 2010 dan 2011 yang masing-masing mencapai 103,43 persen dan 101,89 persen. Hal tersebut dapat diartikan bahwa sebagian besar jumlah transfer DAU kepada pemerintah daerah diserap untuk membiayai belanja pegawai (Rahman, 2014).

Adapun hasil audit BPK tahun 2013, dimana Kejaksaan Tinggi (Kejati) menemukan adanya dugaan penyimpangan terhadap anggaran (APBD) di Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 219,164 miliar. Hal tersebut terlihat dari potensi kerugian negara pada APBD Jatim dari tahun ke tahun yang mengalami peningkatan. Pada 2011 lalu terdapat potensi kerugian negara sekitar Rp 67,95 miliar. Kemudian pada 2012 meningkat tajam menjadi Rp 172,97 miliar dan meningkat lagi pada 2013 menjadi Rp 219,16 miliar. Diduga, potensi korupsi tersebut diakibatkan pada ketidakpatuhan terhadap aturan, penyalahgunaan keuangan negara seperti perjalanan dinas fiktif dan kelebihan pembayaran honorarium. Dari Rp 14,4 miliar di antaranya dinyatakan penyimpangan dalam bentuk perjalanan dinas fiktif. Sisanya, senilai Rp 7,7 miliar dinyatakan sebagai penyimpangan mark up anggaran lainnya (Asih, 2014). Sehingga dinyatakan bahwa kinerja pemerintah daerah tersebut tidak optimal dalam merealisasi anggaran yang ada, karena pertumbuhan belanja lebih banyak dinikmati oleh alokasi pegawai. Pengelolaan keuangan dalam pemerintahan adalah bekerja untuk kesejahteraan masyarakat, bukan pegawai. Oleh karena itu, efektivitas keuangan harus jelas, yaitu untuk kemakmuran masyarakat. Wujudnya adalah daya beli masyarakat naik, masyarakat banyak yang bekerja dan punya penghasilan, pelayanan yang baik dan murah, serta masyarakat yang terjamin kesehatannya.

Namun, berbeda dengan Sumatera Selatan yang pendapatan asli daerah pada tahun 2013 mengalami kenaikan yang semula 2,48 triliun naik menjadi 2,57 triliun sedangkan dana perimbangan mengalami penurunan yang semula 3,8 triliun menjadi 3,05 triliun dan lain lain pendapatan daerah sebesar 413 milyar menjadi 843 milyar (Farell, 2014). Dengan meningkatnya PAD berarti kinerja keuangan pemerintah mengalami peningkatan dan dana perimbangan atau *intergovernmental revenue* mengalami penurunan yang berarti kinerja keuangan pemerintah daerah mengalami peningkatan karena pemerintah daerah tidak bergantung dengan pemerintah pusat.

*Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan. Sehingga *Intergovernmental revenue* dalam teori, diprosikan dalam dana perimbangan. Semakin kecil dana perimbangan maka semakin meningkat kinerja keuangan pemerintah daerah. Sebaliknya semakin besar dana perimbangan, maka semakin menurun kinerja keuangan pemerintah daerah, yang menimbulkan kesenjangan dalam pemerataan dana alokasi untuk pembangunan infrastruktur maupun pengembangan perekonomian suatu daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak serta DAU dan DAK merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah dan membiaya kelebihan belanja daerah.

Berbagai peneliti mengenai pendapatan asli daerah, seperti yang dilakukan oleh Simanullang (2013), Prasasti & Sari (2015), dan Sari (2016) membuktikan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan Masdiantini & Erawati (2016) membuktikan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian mengenai *Leverage*, seperti penelitian yang dilakukan oleh Sesotyangingtyas (2012) membuktikan bahwa *Leverage* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sebaliknya menurut Kusumawardani (2012), Maiyora (2015) menyatakan bahwa *Leverage* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian mengenai *Intergovernmental revenue* yang dilakukan oleh Julitawati, dkk (2012), Simanullang (2013), dan Laila, dkk (2016) membuktikan bahwa *Intergovernmental revenue* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, Sedangkan peneliti Masdiantini dan Erawati (2016) menyatakan bahwa *Intergovernmental revenue* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dari penjelasan yang telah dikemukakan di atas dapat diketahui bahwa penelitian yang dilakukan sebelumnya mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, *leverage* dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah masih belum konsisten dan masih beragam hasil penelitiannya. Karakteristik yang menjadi perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya adalah populasi yang diambil dalam penelitian ini adalah pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur dengan teknik *purposive sampling method*. Periode pengamatan yang diambil dalam penelitian ini adalah tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. Pengukuran pendapatan asli daerah menggunakan logaritma natural pendapatan asli daerah agar tidak terjadi perbedaan data yang terlalu ekstrem. Sedangkan untuk pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan tiga rasio yaitu rasio ekonomi, rasio efisiensi, dan rasio kemandirian yang nantinya akan di analisis faktor terlebih dahulu.

Berdasarkan dengan fenomena yang ada dan gap *research* seperti yang di uraian diatas maka dilakukan penelitian dengan judul yaitu Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, *Leverage* Dan *Intergovernmental revenue* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut ini:

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
- b. Apakah *Leverage* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?
- c. Apakah *Intergovernmental revenue* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ?

### I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Perumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk membuktikan bahwa *Leverage* dapat berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk membuktikan bahwa *Intergovernmental revenue* dapat berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

### I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang dikemukakan di atas, maka adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak, diantaranya:

- a. Manfaat Teoritis  
Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi untuk penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya pendapatan asli daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue*. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian di bidang sektor publik.
- b. Manfaat Praktis
  - 1) Bagi Peneliti  
Penelitian ini dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntansi pemerintah dan akuntansi sektor publik, Serta pengetahuan tentang kinerja keuangan pemerintah daerah.
  - 2) Bagi Pemerintah  
Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi dan juga gambaran bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan serta menentukan arah dan strategi di dalam perbaikan kinerja keuangan pemerintah daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.