

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tahun 1998 Indonesia mengalami reformasi pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya sistem terpusat menjadi sistem desentralisasi yang diimplementasikan melalui otonomi daerah dengan lahirnya paket undang-undang keuangan negara agar dapat diterapkan di setiap daerah secara efektif dan efisien. Saat ini, implementasi otonomi daerah dan kewenangan secara fiskal menyebabkan akuntansi sektor publik di Indonesia berkembang pesat. Dengan hadirnya otonomi daerah yang diperlukan setiap kabupaten atau kota di Indonesia mampu menarik daya tarik investor untuk investasi di daerah yang dituju guna meningkatkan perekonomian daerah dan pendapatan daerah (Sari et al., 2020). Implementasi otonomi daerah berfokus pada pendelegasian wewenang pengelolaan keuangan daerah, artinya bahwa pemerintah kota dan kabupaten memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai potensi, aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah dibandingkan dengan pemerintah pusat (Wahyudin & Hastuti, 2020). Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang konsep perimbangan keuangan dalam lingkup pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyatakan bahwa hak, kewajiban dan wewenang pemerintah daerah untuk memiliki kuasa secara mandiri dan mengatur pemerintahan dan kehidupan masyarakat berdasarkan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengalokasikan sumber daya secara mandiri dengan menyusun laporan pengelolaan keuangan berdasarkan pedoman pengelolaan keuangan daerah yang berlaku sebagai dasar dalam mengevaluasi kinerja pemerintah daerah (Aminah et al., 2019).

Pemerintahan yang demokratis melaksanakan *good governance* yang transparan, akuntanbel dan berintegritas dapat tercapai apabila memiliki paket keuangan peraturan pemerintah yang dimiliki antara lain peraturan yang mengatur tentang Pemerintah Daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 peraturan yang mengatur tentang perbendaharaan negara. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 peraturan sebagai

pedoman bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab atas keuangan negara. Peraturan yang membahas tentang pengelolaan keuangan negara yang meliputi perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang mengatur tentang kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia yang memiliki tanggung jawab dan kewenangan memeriksa keuangan negara.

Pengalaman reformasi sektor publik di Indonesia yaitu desentralisasi ekonomi dan politik kepada pemerintah daerah, kerja sama pemerintah dan swasta dalam memberikan pelayanan masyarakat, perubahan sistem akuntansi pemerintah atas restrukturisasi badan usaha milik negara (Maimunah, 2016). Hal tersebut yang melahirkan paket undang-undang keuangan negara dalam implementasi sistem akuntansi berbasis akrual secara bertahap yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara. Upaya implementasi pengukuran dan pengakuan pendapatan dan belanja berbasis akrual dapat dilaksanakan paling lambat pada tahun anggaran 2008 atau lima tahun sejak ditetapkan menjadi undang-undang serta selama berbasis akrual belum dilaksanakan, maka pengukuran dan pengakuan pemerintah masih berbasis kas. Pemerintah pusat menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bersifat sementara sebagai proses akuntansi berbasis kas menuju akrual (*Cash Toward Accrual*) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Penetapan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 yang mengatur anggaran pendapatan dan belanja negara menyatakan bahwa pendapatan, belanja, aset, dan kewajiban disajikan berbasis akrual. Sebagai proses lanjutan, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 yang mengatur Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual terdapat uraian dan informasi pelaporan keuangan secara menyeluruh. Pemerintah pusat dapat menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 270 Tahun 2014 dan pemerintah daerah dapat mengimplementasikan dengan mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013

yang mengatur Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.

Menurut Maschuroh dan Priono (2021) bahwa Akuntansi Sektor Publik merupakan kegiatan akuntansi yang berkaitan dengan masalah keuangan dalam lingkup pemerintahan atau sektor publik. Entitas publik yang paling utama adalah pemerintahan, maka kegiatan akuntansi sektor publik menjadi kegiatan yang wajib diterapkan di lingkup pemerintahan pusat maupun daerah. Pandangan yang sama mengenai akuntansi sektor publik juga terdapat dalam perspektif ilmu ekonomi. Penerapan akuntansi sektor publik memiliki pengaruh yang besar bagi performa akuntabilitas entitas pemerintah. Pemerintah berharap dengan diterapkannya akuntansi sektor publik dapat mereformasi kinerja instansi pemerintah dalam menjalankan aktivitas pemerintahan (Pamungkas, 2012). Informasi keuangan pemerintah dapat menjadi dasar pembuatan keputusan bagi pemerintah agar terciptanya akuntabilitas publik dan transparansi keuangan (Pratiwi & Setyowati, 2017). Dalam siklus transparansi penganggaran publik harus memiliki prinsip akuntabilitas karena terdapat audit dalam beberapa tahapan untuk pelaporan keuangan organisasi sektor publik (Jones & Pendlebury, 2010).

Kinerja merupakan aktivitas terukur yang dilakukan oleh suatu entitas sebagai salah satu ukuran untuk menganalisa kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah (Seniorita et al., 2022). Menurut Apridiyanti (2019) menyatakan Kinerja keuangan untuk menilai sejauh mana anggaran keuangan pemerintah digunakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kinerja keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain penerimaan daerah, pembiayaan daerah, belanja daerah, kondisi makro suatu daerah dan sumber daya manusia. Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diketahui dari rasio keuangan yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah (Wahyudin & Hastuti, 2020).

Dirilis dari Merdeka.com (2021) bahwa Menteri Keuangan menilai keuangan pemerintah daerah masih belum dikelola secara efisien, efektif, dan sistematis karena terdapat disparitas kinerja fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya. Hal yang sama juga dirilis Bisnis.com (2020) selama masa pandemi covid-19, pemerintah pusat meningkatkan belanja negara dari pagu Peraturan Presiden

Nomor 72 Tahun 2020 sebesar 1.841,10 triliun rupiah dan realisasi transfer ke daerah dan dana desa sebesar 629,70 triliun rupiah. Namun hal tersebut masih kurangnya penyerapan anggaran daerah oleh pemerintah daerah karena terdapat dana anggaran yang mengendap di bank. Pemda dinilai masih kurang produktif dalam mengelola anggaran dana belanjanya, pengelolaan anggaran yang belum efisien dan efektif membuktikan bahwa pemerintah daerah masih belum inovatif dalam proses penyusunan APBD dan membelanjakan anggarannya. Berdasarkan data Kementerian Keuangan pada tahun 2019, rasio pajak dan retribusi daerah terhadap PDRB yang masih rendah dikisaran 2,6% serta nilai belanja modal yang masih rendah dibandingkan belanja pegawai senilai rata-rata 20,27%. Selain itu, tingkat kemiskinan yang masih tinggi antar daerah sebesar 1,68%. Oleh karena itu, perlunya peningkatan kualitas keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar terciptanya pelayanan publik yang transparan, merata, dan berkeadilan secara menyeluruh. Selanjutnya berdasarkan data yang diterbitkan Badan Pusat Statistik (2019) tentang statistik keuangan pemerintah provinsi tahun 2017-2020, Pendapatan Asli Daerah memiliki peranan terbesar peningkatan pendapatan daerah tahun 2017 sampai dengan 2017 yang bersumber dari pajak daerah sebesar 40 persen dari total pendapatan daerah. Pos keuangan Pendapatan Asli Daerah yang lainnya berkisar hanya di bawah 10 persen. Pada pos belanja modal mengalami kenaikan setiap tahunnya, tercatat pada belanja modal tahun 2020 sebesar 62,70 triliun rupiah atau sebesar 15,75 persen ini menunjukkan kontribusi yang lebih besar terhadap belanja langsung. Namun pada tahun 2022 terdapat penurunan per Februari 2022 pada realisasi belanja Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebesar 3,98 persen dari pagu APBD sebesar 1.602,43 triliun rupiah penyerapan anggaran belanja pemerintah daerah yang terhambat.

Pendapatan asli daerah menggambarkan potensi yang ada pada suatu daerah. Pendapatan asli daerah bersifat detail dan berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya (Maulina et al., 2021). Menurut Budiana dan Rahayu (2021) kemampuan suatu daerah dalam memaksimalkan pendapatan asli daerah maka akan mempengaruhi kemajuan dan pembangunan suatu daerah. Penelitian serupa yang dilakukan oleh Yuliansyah et al. (2020), Pasaribu (2020), dan Digidowiseiso et al. (2022) menunjukkan pendapatan asli daerah berpengaruh secara positif terhadap

kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun pada penelitian serupa yang dilakukan oleh Muhammad (2019) bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dikarenakan total pendapatan daerah yang diterima oleh beberapa kabupaten dan kota di Jawa Barat memberikan hasil negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Selanjutnya, belanja modal belanja anggaran pemerintah daerah untuk memperoleh aset tetap produktif yang dapat memberikan manfaat satu periode akuntansi (Wahyudin & Hastuti, 2020). Tingkat efisiensi belanja modal akan meningkat jika rasio belanja produktif nilainya lebih besar dari belanja operasional. Pada penelitian (Yuliansyah et al., 2019) memperlihatkan hasil penelitian terkait belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Maulina et al., 2021) yang menyatakan bahwa belanja modal tidak berpengaruh karena adanya aset produktif yang tidak terserap oleh belanja modal.

Ukuran Legislatif adalah salah satu variabel yang digunakan oleh peneliti untuk menguji tingkat pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan anggota dewan yang berperan sebagai lembaga legislatif di Indonesia (Gusnaini et al., 2020). Menurut Winarna dan Murni (2007) DPRD sebagai lembaga legislatif memiliki peranan strategis dalam pengawasan keuangan daerah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Aswar (2019) dan Kusumawardani (2012) menunjukkan bahwa ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah karena anggota DPRD mengawasi kinerja pemerintahan secara aktif. Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh Ernawati dan Jaeni (2018) dan Ilmiyyah et al. (2017) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dikarenakan banyaknya jumlah anggota DPRD tidak berbanding lurus dengan kualitas pengawasan kepada pemerintah daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Wahyudin dan Hastuti (2020) terdapat perbedaan dengan penelitian terdahulu, penelitian ini menggunakan variabel independen lain yaitu ukuran legislatif yang berdasarkan jumlah anggota DPRD di Indonesia dari penelitian Aswar (2019). Variabel independen kinerja keuangan pemerintah daerah mengacu pada penelitian Putra et

al. (2020) bahwa pada tahun 2013 sampai dengan 2017 di Indonesia pemerintah daerah mengelola keuangan dengan efektif namun tidak efisien karena tingkat pemborosan penggunaan anggaran pada sektor pendapatan dapat ditekan dengan pengelolaan keuangan yang efisien.

Berdasarkan latar belakang dan hasil-hasil penelitian terdahulu di atas, peneliti memiliki ketertarikan untuk melakukan penelitian tentang pengaruh pendapatan asli daerah, belanja modal, dan ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia tahun 2020.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan, maka dapat disimpulkan rumusan masalah terkait penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka dapat ditentukan tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah secara empiris.
2. Untuk menguji pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah secara empiris.
3. Untuk menguji pengaruh ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah secara empiris.

1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan perluasan khazanah ilmu pengetahuan dan memvalidasi teori yang digunakan dalam penelitian. Penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan hasil yang empiris terkait pengaruh pendapatan asli daerah, belanja modal, dan ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

b. Aspek Praktis

- 1) Penelitian ini diharapkan menjadi landasan pemerintah dalam penyusunan APBD dan penggunaan anggaran daerah yang efektif dan efisien agar kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi lebih baik.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi pemerintahan daerah atas penerapan kinerja keuangan dalam melayani publik secara maksimal sesuai otonomi daerah yang berlaku dilingkup masyarakat setiap pemerintahan daerah.
- 3) Penelitian ini diharapkan pemerintah daerah dapat mempertimbangkan pengambilan keputusan yang tepa tatas pengawasan yang telah dilakuakn dalam melaksanakan kinerja keuangan pemerintahan daerah di Indonesia.