

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Awal mula pengalihan kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah disebabkan karena terjadi krisis keuangan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998. Pengalihan tersebut bertujuan agar kelak pemerintah daerah mampu untuk membiayai pembangunan daerah dan memberikan pelayanan publik dengan keuangannya sendiri. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hal, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonstrasi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka mengimplementasikan pengalihan wewenang tersebut pemerintah daerah mempunyai kewajiban terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah yang kemudian dibutuhkannya pengukuran untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang telah direncanakan sebelumnya, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan sudah terlaksana dengan baik sedangkan apabila pencapaian tidak sesuai dengan yang direncanakan maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan buruk. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai

kinerja dimasa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja selanjutnya. Bentuk dari kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu pertanggung jawaban Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Posisi Keuangan, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan Atas Laporan Keuangan (Permendagri No. 64 Tahun 2013).

Ada banyak faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, dalam penelitian faktor-faktor yang digunakan yaitu Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan. Dijelaskan bahwa 'Ukuran Pemerintah Daerah adalah suatu variabel dalam besar atau kecilnya pemerintahan suatu daerah yang dapat diukur dengan total aset, jumlah penduduk, total pendapatan dan tingkat produktifitas' (Damanpour, 1991 dalam Sari, 2016). Sehingga dapat dikatakan semakin besar total aset pemerintah daerah maka akan semakin besar ukuran pemerintah daerah tersebut. Jadi, semakin besar ukuran suatu pemerintah daerah maka akan semakin tinggi juga kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Besarnya ukuran suatu pemerintah daerah tidak lepas dari pendapatan asli daerah yang dimiliki daerah tersebut, menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 dijelaskan menjelaskan Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi. Pendapatan asli daerah yang tinggi dapat menjadi ukuran dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, semakin besar pendapatan asli daerah menunjukkan bahwa pemerintah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada (Sari, 2016). Untuk meraih pendapatan asli daerah yang tinggi pemerintah juga membutuhkan fasilitas dan infrastruktur yang mendukung guna memaksimalkan dalam mendapatkan pendapatan asli daerah, pengadaan fasilitas dan infrastruktur ini diwujudkan dalam belanja modal pemerintah daerah tersebut.

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menjelaskan bahwa belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja Modal juga dapat menjadi faktor dalam pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, karena Belanja Modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Sehingga semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik (Sudarsana, 2013). Selain Belanja Modal, Dana Perimbangan juga merupakan salah sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 menyebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana perimbangan atau dana bantuan dari pemerintah pusat yang tinggi maka tingkat ketergantungan pemerintah daerah masih tinggi. Sehingga akan membuat kinerja keuangan pemerintah akan semakin turun (Prasasti & Sari, 2015).

Menurut teori-teori yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sehingga dapat dikatakan apabila suatu pemerintah daerah memiliki Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal yang besar maka kinerja pemerintah daerah sudah cukup baik. Sedangkan untuk Dana Perimbangan dikatakan bahwa pemerintah daerah yang memiliki Dana Perimbangan rendah bisa dikatakan sudah memiliki Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang baik.

Fenomena yang diambil dalam penelitian ini mengenai Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah berasal dari beberapa Provinsi di Indonesia yaitu Provinsi Jawa Timur, Sumatera Selatan, Aceh dan Banten. Data didapatkan dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Antara tahun 2014 hingga 2016 yang dinyatakan sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan atas Fenomena Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

No	Provinsi	Tahun	Keterangan (Jutaan Rupiah)				Kinerja Keuangan
			Ukuran Pemerintah Daerah	Pendapatan Asli Daerah	Belanja Modal	Dana Perimbangan	
1	Jawa Timur	2013	36.937.172	-	-	-	17.372.768
		2014	25.914.348	-	-	-	20.772.483
2	Sumatera Selatan	2014	-	2.422.673	-	-	6.252.136
		2015	-	2.534.526	-	-	5.990.424
3	Aceh	2014	-	-	2.407.479	-	11.606.324
		2015	-	-	2.025.103	-	11.680.376
4	Banten	2015	-	-	-	2.349.068	7.328.220
		2016	-	-	-	3.185.553	8.656.395

Sumber: www.bpk.go.id dan www.bantenprov.go.id

Dari fenomena pada tabel 1 untuk menghitung Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam fenomena ini menggunakan Realisasi Pendapatan tahun tersebut. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah tersebut dapat dikatakan meningkat apabila realisasi pendapatan daerah tersebut mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, dan juga sebaliknya Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dikatakan menurun apabila realisasi pendapatan ditahun tersebut lebih kecil dibandingkan realisasi pendapatan ditahun sebelumnya.

Pada tabel 1 dapat dilihat bahwa Ukuran Pemerintah Daerah pada Provinsi Jawa Timur mengalami penurunan pada tahun 2013 - 2014 dimana ditahun 2013 Ukuran Pemerintah Daerah tersebut sebesar Rp.36.937.172 dan turun menjadi Rp.25.914.348 ditahun 2014. Sedangkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Provinsi Jawa Timur justru mengalami peningkatan diperiode yang sama, dimana pada tahun 2013 pemerintah daerah tersebut memiliki Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah sebesar Rp.17.372.768 dan meningkat menjadi Rp.20.722.483 ditahun 2014. Secara teori dinyatakan oleh Marfiana & Kurniasih (2013) bahwa semakin besar ukuran pemerintah daerah yang dinilai dari semakin besarnya total aset pemerintah daerah diharapkan akan semakin tinggi pula kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini dapat dikatakan terdapat perbedaan antara fenomena dengan teori yang telah dicantumkan.

Pada tabel 1 dapat dilihat untuk Pendapatan Asli Daerah pada Provinsi Sumatera Selatan mengalami kenaikan pada tahun 2014 - 2015 dimana ditahun 2014 Pendapatan Asli Daerah tersebut sebesar Rp.2.422.673 dan meningkat menjadi Rp.2.534.526 pada tahun 2015. Sedangkan Kinerja Keuangan

Pemerintah Daerah pada Provinsi Sumatera Selatan justru mengalami penurunan di periode tersebut, dimana pada tahun 2014 pemerintah daerah tersebut memiliki Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah sebesar Rp.6.252.136 dan mengalami penurunan menjadi Rp.5.990.424 ditahun 2015. Secara teori dinyatakan oleh Sari (2016) bahwa PAD yang tinggi dapat menjadi ukuran dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, karena semakin besar angka PAD juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada. Hal ini dapat dikatakan terdapat perbedaan antara fenomena dengan teori yang telah dicantumkan.

Pada tabel 1 dapat dilihat untuk Belanja Modal pada Provinsi Aceh mengalami penurunan pada tahun 2014 - 2015 dimana ditahun 2014 Belanja Modal daerah tersebut sebesar Rp.2.407.479 dan turun menjadi Rp.2.025.103 ditahun 2015. Sedangkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Provinsi Aceh justru mengalami peningkatan di periode yang sama, dimana pada tahun 2014 pemerintah daerah tersebut memiliki Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah sebesar Rp.11.606.324 dan meningkat menjadi Rp.11.680.376 ditahun 2015. Secara teori dinyatakan oleh Nugroho & Rohman (2012) bahwa Belanja Modal yang besar dapat menjadi cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun semakin banyaknya pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan kinerja keuangan daerah.. Hal ini dapat dikatakan terdapat perbedaan antara fenomena dengan teori yang telah dicantumkan.

Pada tabel 1 dapat dilihat untuk Dana Perimbangan pada Provinsi Banten mengalami kenaikan pada tahun 2015 - 2016 dimana ditahun 2015 Dana Perimbangan provinsi tersebut sebesar Rp.2.349.068 dan meningkat menjadi Rp.3.185.553 pada tahun 2016. Sedangkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Provinsi banten justru ikut mengalami kenaikan juga di periode tersebut, dimana pada tahun 2015 pemerintah daerah tersebut memiliki Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah sebesar Rp.7.328.220 dan meningkat menjadi Rp.8.656.395 ditahun 2016. Secara teori dinyatakan oleh Prasasti & Sari (2015) bahwa Dana Perimbangan atau dana bantuan dari pemerintah pusat yang tinggi maka tingkat ketergantungan pemerintah daerah masih tinggi. Sehingga akan membuat kinerja

keuangan pemerintah akan semakin turun. Hal ini dapat dikatakan terdapat perbedaan antara fenomena dengan teori yang telah dicantumkan.

Fenomena di atas dapat disimpulkan bahwa pada Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah terdapat perbedaan atas fenomena diatas dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

Hasil penelitian Cohen (2006) mengenai ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sejalan dengan penelitian yang dilakukan Sari (2016). Namun berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan Marfiana & Kurniasih (2013) dan Novyandra (2016) menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini terjadi ketidak konsistenan pada hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan.

Hasil penelitian Julitawati, dkk. (2012) mengenai Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan Penelitian Novyandra (2016) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Namun Mulyani & Wibowo (2017) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah signifikan negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Hal ini terjadi ketidak konsistenan pada hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan.

Beberapa penelitian telah menjelaskan mengenai hubungan Belanja Modal dengan Kinerja Keuangan Pemerintah daerah. Penelitian sebelumnya Simanullang (2013) menyatakan hubungan Belanja Modal dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang tidak signifikan. Penelitian Mulyani & Wibowo (2017) menyatakan bahwa Belanja Modal signifikan negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan penelitian Marfiana & Kurniasih (2013) dan Muhayanah (2016) menyatakan belanja modal signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil dari beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya menunjukkan hasil yang tidak konsisten sehingga sangat menarik untuk dilakukan penelitian kembali.

Hasil penelitian Julitawati, dkk. (2012) mengenai Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Dana Perimbangan signifikan negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan penelitian Muhayanah (2016) menyatakan bahwa Dana Perimbangan tidak signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Namun penelitian Alfalisi (2015) dan Prasasti & Sari (2015) menyatakan bahwa Dana Perimbangan signifikan negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, hal ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan Julitawati, dkk. (2012) . Hal ini terjadi ketidak konsistenan pada hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan.

Penelitian ini adalah justifikasi dari penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Sari (2016) perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Sari (2016) terletak pada sampel, periode dan metode penelitiannya serta beberapa variabel independen yang digunakan dalam penelitian. Sari (2016) meneliti tentang Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, *Leverage* dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Studi Kasus menggunakan sampel 57 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada tahun 2014 sedangkan dalam penelitian ini menggunakan variabel Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan dengan sampel seluruh Provinsi di Indonesia tahun 2014 sampai 2016.

Berdasarkan dari latar belakang, perbedaan hasil penelitian sebelumnya dan berbagai permasalahan terkait Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang mana telah disampaikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian yakni Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Bedasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikansi Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikansi Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikansi Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- d. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikansi Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Dengan telah di jelaskan tujuan penelitian ini, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, diantaranya berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis.

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti selanjutnya terkait

pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD. Selain itu, penelitian ini juga menambah pengalaman bagi peneliti dalam menganalisa dan memecahkan masalah dengan ilmu yang di dapat

selama perkuliahan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang bisa mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah maupun pusat dalam membuat anggaran APBD yang lebih efisien.

2) Investor

Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan informasi kepada calon investor sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan investasi ke daerah-daerah yang berpotensi sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan ekonomi daerah tersebut.

