

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

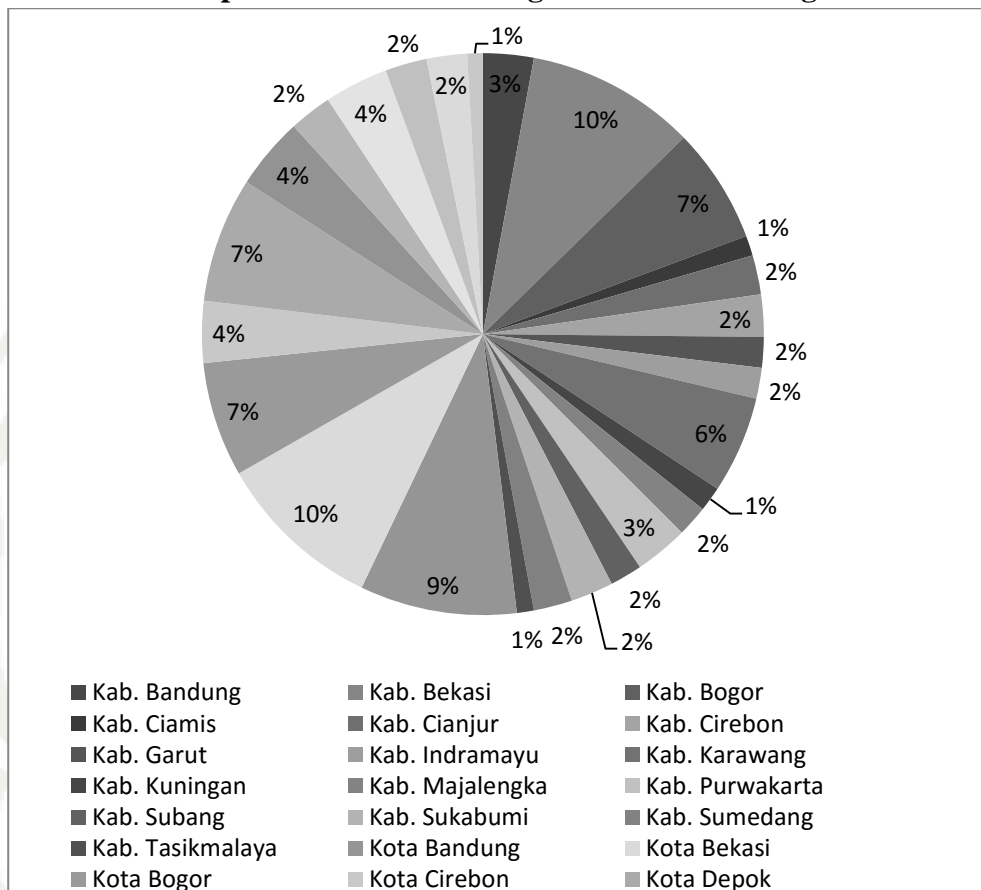
Otonomi daerah di Indonesia dimulai sejak diterapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk menyelenggarakan wewenangnya, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk menggali sumber penerimaan berupa pendapatan sendiri yang berasal dari potensi yang ada di daerah. Otonomi daerah bukan hanya keinginan mendelegasikan wewenang pemerintah pusat untuk pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat (Gousario dan Christiana, 2015).

Menurut Kusumawardani (2012) pada kenyataannya di Indonesia, pemerintah daerah masih sangat bergantung pada dana bantuan pusat. Hal ini sering diketahui bahwa dana bantuan pusat masih jauh lebih besar dari

pendapatan asli daerah. Hal tersebut juga terjadi dalam pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat yang ditunjukkan dalam gambar 1.1.

Gambar 1.1
Persentase Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Perimbangan Tahun 2015



Sumber: djpk.depkeu.go.id

Dari Gambar 1.1. menunjukkan bahwa masih banyak angka dibawah 10%, yang artinya jumlah pendapatan asli daerah yang diperoleh oleh suatu pemerintah daerah tidak lebih dari 10% dari jumlah dana perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat. Dengan banyaknya dana perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat, seharusnya pemerintah daerah dapat memberikan kinerja yang sebanding dengan dana yang telah diberikan. Namun, dalam pidato sambutan Kepala BPK Perwakilan Provinsi Jawa Barat, Arman

Syifa pada acara rutin penyerahan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) mengatakan bahwa, masih ada pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat yang masih belum melaksanakan pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku, sehingga kinerja pemerintah daerahnya belum maksimal. Beliau juga mengatakan bahwa acara rutin tersebut diadakan sebagai bahan introspeksi bagi seluruh pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja agar dapat menghilangkan fraud atau kekeliruan yang mungkin disengaja maupun tidak (Berita Seputar Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Barat, 2016).

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Pasal 4 Nomor 105 Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Apabila suatu daerah melakukan pengelolaan keuangan sesuai dengan peraturan pemerintah tersebut, maka dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri.

Berbagai macam peraturan keuangan yang diterbitkan ternyata tidak selalu diiringi dengan peningkatan hasil kinerja keuangan. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya persoalan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, mulai dari adanya berbagai penyimpangan sampai dengan adanya pengungkapan yang tidak jelas dalam hal pengelolaan keuangan (Sari, 2016).

Untuk itu diperlukan adanya suatu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa analisis rasio keuangan yang berasal dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD (Puspitasari, 2013).

Kinerja keuangan adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi financial seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo, 2009).

Dalam pemerintah daerah untuk mengukur suatu kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian dan pertumbuhan. Pengukuran kinerja berkaitan dengan usaha, kegiatan atau program diprakarsai dan dilaksanakan oleh pimpinan organisasi untuk merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan kinerja, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Amor, 2013).

Salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan adalah belanja modal. Belanja modal adalah belanja pemerintah daerah yang manfaatnya

melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang sifatnya rutin seperti biaya pemeliharaan kepada kelompok biaya administrasi umum (Halim, 2004). Dalam penyusunan APBD, belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan cara mempertimbangkan pendapatan asli daerah yang diterima. Apabila pemerintah daerah dapat menggali PAD yang sebenar-benarnya, maka belanja modal dapat meningkat sehingga dapat digunakan untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (Malendra et al, 2014).

Faktor kedua yaitu, ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah yang besar akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan kepada masyarakat yang memadai. Selain itu kemudahan dibidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh pendapatan asli daerah yang akan digunakan untuk memajukan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012).

Faktor ketiga, dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan salah satu pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah. Adanya implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia mengakibatkan kewenangan yang begitu luas diserahkan ke daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan. Diperlukan adanya dana pusat yang diserahkan ke daerah dalam upaya mengurangi ketimpangan baik vertikal maupun horizontal (Sunardi, 2016).

Faktor keempat, pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Optimalisasi penerimaan PAD sebaiknya didukung dengan upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002). Daerah dengan PAD rendah kemungkinan dikarenakan kurangnya penggalan sumber-sumber penerimaan baru, untuk meningkatkan PAD dapat dilakukan melalui upaya meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat dengan cara mempertahankan dan menggali potensi daerah agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan (Malendra et al, 2014).

Faktor kelima yaitu, *leverage*. *Leverage* adalah perbandingan antara utang dan modal. *Leverage* merupakan ukuran yang digunakan dalam mengetahui besarnya aktiva yang dibiayai dengan hutang. *Leverage* menunjukkan seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah ke pihak luar dalam hal ini adalah kreditur, bukan pemegang saham maupun investor (Ayuningsih, 2016). Menurut Wild, dkk (2005) dalam Kusumawardani (2012) *leverage* dapat diukur dengan *total debt ratio*, *total debt to equity*, *long-term debt to equity ratio*.

Penelitian mengenai kinerja keuangan telah dilakukan oleh Gomes et al. (2013) dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah kota Brasil 2005-2008, mengatakan bahwa ukuran merupakan isu penting dan kontroversial dalam pemerintah daerah, selain itu kualitas walikota juga dapat mempengaruhi kinerja. Faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah

seperti, kota besar yang lebih cenderung meningkatkan pengumpulan pajak secara lokal sehingga tidak bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat.

Dalam penelitian ini laporan keuangan yang digunakan adalah laporan realisasi APBD dan neraca Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2013-2015 yang terdapat pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Komponen-komponen yang terdapat dalam laporan realisasi APBD tersebut dapat dijadikan sebagai variabel untuk mengetahui seberapa besar pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Variabel yang digunakan dalam laporan ini adalah belanja modal, ukuran pemerintah daerah, dana perimbangan, pendapatan asli daerah dan *leverage*.

Beberapa penelitian yang terkait dengan pengaruh terhadap kinerja keuangan telah dilakukan, namun hasilnya masih belum konsisten. Seperti faktor pertama yaitu belanja modal. Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) dan Andirfa et al (2016) menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil tersebut menunjukkan bahwa dengan semakin meningkatnya alokasi belanja modal, maka semakin tinggi kinerja keuangan daerah, sehingga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat semakin baik (Andirfa et al, 2016). Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh Malendra et al (2014) dan Simanullang (2013) menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Hasil penelitian mengenai faktor kedua yaitu ukuran pemerintah daerah yang telah dilakukan oleh Kusumawardani (2012), Sari (2016) dan Masdiantini

dan Erawati (2016) menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Menurut Kusumawardani (2012), ukuran pemerintah daerah yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Minarsih (2015) dan Ayuningsih (2016) menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Simanullang (2013) dan Sari (2016) mengenai faktor ketiga yaitu dana perimbangan dengan hasil bahwa dana perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Simanullang (2013) menyatakan bahwa semakin tinggi dana perimbangan maka semakin tinggi kinerja keuangan daerah. Namun berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Malendra et al (2014) dan Sesotyaningtyas (2012) menunjukkan bahwa dana perimbangan tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Hasil penelitian mengenai faktor keempat yaitu pendapatan asli daerah yang dilakukan oleh Julitawati et al (2012), Simanullang (2013) dan Yanto et al (2014) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Peningkatan PAD akan mengakibatkan peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah (Julitawati et al, 2012). Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan

Wibowo (2017) yang menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) mengenai faktor kelima yaitu leverage, yang menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut dikarenakan dengan semakin besarnya *leverage* pemerintah daerah maka pengawasan yang dilakukan oleh kreditor akan semakin ketat, sehingga akan berdampak pada semakin baiknya kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh Sari (2016), Ayuningsih (2016) dan Sesotyaningtyas (2012) mengenai faktor kelima yaitu *leverage* dengan hasil bahwa *leverage* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini mereplikasi pada penelitian yang telah dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) karena ingin menguji kembali faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada objek yang berbeda. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pertama, adanya penambahan variabel *leverage*. Kedua, objek dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Ketiga, tahun anggaran untuk penelitian ini adalah tahun 2013 dan tahun 2015.

Alasan peneliti menambah variabel *leverage* karena ingin mengetahui seberapa besar ketergantungan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat pada pihak eksternal. Penelitian ini menggunakan objek kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat karena seperti yang di katakan oleh Arman Syifa selaku Kepala BPK Perwakilan Provinsi Jawa Barat, bahwa masih ada pemerintah daerah di Provinsi

Jawa Barat yang masih belum melaksanakan pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sehingga kinerja pemerintah daerahnya belum maksimal. Oleh karena itu peneliti ingin mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat, serta alasan memilih tahun penelitian 2013-2015 karena untuk mengetahui perkembangan dari kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat dan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah di setiap periodenya untuk perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

B. Rumusan Masalah

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

1. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat?
2. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat?
3. Apakah dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat?
4. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat?
5. Apakah *leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji ada atau tidaknya pengaruh positif belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk menguji ada atau tidaknya pengaruh positif ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk menguji ada atau tidaknya pengaruh positif dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat.
4. Untuk menguji ada atau tidaknya pengaruh positif pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat.
5. Untuk menguji ada atau tidaknya pengaruh positif *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, gambaran dan bukti empiris mengenai pengaruh belanja modal, ukuran pemerintah daerah, dana perimbangan, pendapatan asli daerah dan *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu penelitian ini dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi dan gambaran dalam membuat kebijakan serta menentukan arah dan strategi didalam perbaikan kinerja keuangan pemerintah daerah bagi pemerintah daerah.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah bagi para masyarakat maupun para *stakeholder*.