

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Adanya krisis ekonomi di Indonesia mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah yang disebut juga dengan desentralisasi. Dengan berkurangnya campur tangan pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi, membiayai pembangunan dan kemandirian daerah (Maiyora, 2015). Selain itu, pemerintah daerah diharapkan dapat lebih memahami kondisi dan permasalahan yang terjadi di daerah secara menyeluruh dan pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang lebih berorientasi pada kepentingan publik, sehingga pemerintah daerah dapat menjalankan otonomi daerah dengan baik dan merata (Kusuma, 2017).

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah seperti tertuang dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 1 angka 5 memberikan definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Pemerintah daerah dapat mengeksplor keunggulan daerahnya dalam rangka

pembangunan sesuai ketentuan perundang-undangan (Nugroho dan Prasetyo, 2018).

Salah satu sumber pendapatan daerah yang tercantum dalam UU No. 33 Tahun 2004 (1), ayat 18 adalah PAD, yang merupakan pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan. PAD adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur daerah sebagai bentuk pelayanan publik (Kusuma, 2017). PAD bertujuan untuk memberikan dana bagi pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi (Prayitno dan Novita, 2013). Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Julitawati dkk, 2012).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, mendefinisikan belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada Kelompok Belanja Administrasi Umum. Belanja modal dimaksudkan untuk

mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Menurut Sudarsana (2013) 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.

Intergovernmental revenue sebagai salah satu pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah (Patrick, 2007). Aziz (2016) menyatakan bahwa *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan. Salah satu tujuan pemberian dana perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah agar tidak ada satu daerah yang tertinggal, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah. Semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya.

Ukuran pemerintah daerah merupakan salah satu karakteristik pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah adalah salah satu variabel dalam besar atau kecilnya pemerintahan suatu daerah yang dapat diukur dengan total aset, jumlah pegawai, total pendapatan dan tingkat produktifitas (Damanpour, 1991 dalam Sari, 2016). Ukuran pemerintah daerah menunjukkan seberapa besar pemerintahan daerah dengan jumlah

aset/pegawai/ produktifitas yang lebih besar sehingga diharapkan memiliki kinerja keuangan yang lebih baik daripada daerah yang lebih kecil (Patrick ,2007). Kusumawardani (2012) berpendapat bahwa ukuran yang besar dalam pemerintah daerah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai.

Opini merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (Marfiana dan Kurniasih, 2016). Opini audit BPK merupakan kasus-kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan Pemda atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah pada ketentuan pengendalian intern maupun pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Sudarsana, 2013). Marfiana dan Kurniasih (2016) dalam penelitiannya menyatakan bahwa pendapat audit dapat menjadi suatu tekanan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik guna menghasilkan kinerja yang baik pula.

Sari (2016), mendefinisikan Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Kinerja keuangan daerah adalah gambaran pencapaian pelaksanaan kegiatan kerja pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan, visi dan misi daerah yang dinilai dengan aspek keuangan

yang dilihat dari laporan keuangan yang telah disusun oleh pemerintah daerah tersebut.

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu daerah yang memiliki sektor perekonomian yang melimpah dan terus berkembang dengan maraknya pembangunan-pembangunan yang sudah maupun sedang dilaksanakan. Hal tersebut merupakan salah satu perwujudan otonomi daerah yang tidak lepas dari kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangannya. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang secara langsung maupun tidak langsung menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat.

Berdasarkan dari sumber jatengprov.go.id, Wakil Gubernur Jawa Tengah Drs. H. Heru Sudjatmoko, M. Si menyampaikan pendapatan daerah provinsi Jawa Tengah pada tahun 2016 terealisasi sebesar Rp 19,632 triliun atau 93,54 persen dari target sebesar Rp 20,988 triliun. Jumlah tersebut lebih tinggi 16,7 persen jika dibandingkan dari capaian pada tahun 2015 lalu. Rincian dari realisasi pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp 11,541 triliun atau 90,39 persen dari target sebesar Rp 12,767 triliun, pendapatan transfer sebesar Rp 8,056 triliun atau 98,36 persen dari target Rp 8,19 triliun, dan lain-lain pendapatan yang sah mencapai Rp 35,30 miliar atau 115,56 persen dari target Rp 30,55 miliar. Serta penyerahan Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD) tahun 2016 oleh BPK dimana

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada rapat paripurna tanggal 7 Juni 2017 lalu. Pada tahun 2017 Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berhasil menaikkan pendapatan daerah hingga Rp 4 triliun. Sekertaris Daerah Provinsi Jawa Tengah Dr Ir Sri Puryono KS MP pada saat membacakan Raperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2017 dalam Sidang Paripurna DPRD Jateng pada tanggal 21 juni 2017, menyampaikan bahwa pada tahun anggaran 2016 pendapatan yang berhasil dicapai hanya Rp 19,632 triliun, maka pada tahun anggaran 2017 angka tersebut naik menjadi Rp, 23,703 triliun. Hal tersebut melebihi target yang ditetapkan sebesar Rp 23,613 triliun, apabila dipersentase, pendapatan melebihi target sebesar 0,38 persen (<http://jatengprov.go.id>).

Meningkatnya pendapatan daerah dari tahun ke tahun memberikan dampak pada serapan APBD. Pada tahun 2017 realisasi serapan APBD oleh organisasi perangkat daerah (OPD) oleh pemerintah kota setempat pada semester I tahun 2017 ini baru tercapai 27,16%. Hal ini terungkap dalam Rapat badan Anggaran DPRD Kota Semarang yang membahas laporan realisasi keuangan semester I APBD 2017 di Ruang Paripurna Gedung DPRD kota Semarang, Jawa Tengah, Senin (21/8/2017). Dari total belanja APBD Kota Semarang 2017 yang mencapai angka Rp 4,5 triliun, baru terealisasi sekitar Rp 1,2 triliun dari berbagai proyek kegiatan diseluruh OPD di lingkup pemerintah Kota Semarang (<http://semarang.bpk.go.id>).

Pengukuran kinerja merupakan salah satu elemen penting dalam organisasi sektor publik. Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah dalam pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan serta untuk mendukung terwujudnya akuntabilitas publik (Kusuma, 2017). Akuntabilitas publik dan keterbukaan tidak dapat dipisahkan karena merupakan dua bagian dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Masdiyanti dan Erawati (2016) menyatakan bahwa untuk mewujudkan *good governance*, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan. Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan pemerintah harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan diaudit terlebih dahulu oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) agar tidak terjadi kecurangan sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD serta masyarakat umum.

Dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat, masalah pengelolaan keuangan daerah merupakan unsur yang tidak terpisahkan dalam penyusunan LPPD suatu Pemerintah daerah sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadi kecurangan

(*fraud*) sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini ada dua faktor yaitu karakteristik pemerintah daerah dan hasil temuan audit BPK. Karakteristik pemerintah daerah dalam penelitian ini diukur menggunakan pendapatan asli daerah (PAD), belanja modal, *intergovernmental revenue*, dan ukuran pemerintah daerah. Sedangkan untuk hasil audit BPK yaitu menggunakan opini audit BPK.

Telah banyak penelitian sebelumnya yang dilakukan untuk menguji faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriyani (2012) dengan objek penelitian Kabupaten/Kota Di Indonesia berpendapat bahwa pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Sedangkan pendapat tersebut bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Marfiana dan Kurniasih (2016) pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa berpendapat bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah. Armaja, dkk (2015) objek penelitian pada Kabupaten/Kota di Aceh juga berpendapat bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negative terhadap kinerja keuangan daerah.

Faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah belanja modal. Dalam penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah, menunjukkan hasil bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja

keuangan. Hasil tersebut selaras dengan penelitian Ara, dkk (2016) pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumba yang berpendapat bahwa belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Sedangkan dalam penelitian Suryaningsih dan Sisdyani (2016) pada Kabupaten/Kota di Indonesia menyatakan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah.

Nugroho dan Prasetyo (2018) Kabupaten/Kota di Jawa Timur menyimpulkan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Pendapat tersebut bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) pada Kabupaten/kota se-Bali berpendapat bahwa *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Mulyani dan Wibowo (2017) pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah berpendapat bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah.

Mustikarini dan Fitriasari (2012) pada Kabupaten/Kota Di Indonesia berpendapat bahwa Ukuran Pemerintah Daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Marfiana dan Kurniasih (2016) pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah.

Selain karakteristik pemerintah daerah, dalam penelitian ini juga menggunakan variabel opini audit BPK. Penelitian Masdiantini dan Erawati (2016) pada kabupaten/Kota se-Bali menyatakan bahwa opini audit BPK berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah. Marfiana dan Kurniasih (2016) pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa berpendapat bahwa opini audit BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah.

Hasil penelitian yang telah diuraikan di atas masih beragam atau belum konsisten, sehingga mendorong peneliti untuk menguji kembali mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Perbedaan penelitian terjadi karena adanya perbedaan lokasi dan jumlah sampel yang digunakan pada setiap penelitian. Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang ada pada penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) yang dilakukan di Kabupaten/Kota se-Bali. Variabel yang digunakan antaranya ukuran pemerintah daerah, kemakmuran yang diproksikan dengan PAD, *intergovernmental revenue*, opini audit BPK dan temuan audit BPK.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) pada Kabupaten/Kota se-Bali dengan alasan ingin menguji kembali namun dengan objek yang berbeda. Pada penelitian Masdiantini dan Erawati (2016) Kemakmuran yang diproksikan dengan laju pertumbuhan PAD tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota se-Bali. Hal tersebut dapat diterima mengingat masih

besarnya ketergantungan pemerintah daerah akan dana dari pemerintah pusat. *Intergovernmental revenue* juga tidak memiliki pengaruh pada kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota se-Bali. Hal itu dapat disebabkan karena besarnya dana transfer yang diberikan pemerintah pusat belum digunakan dengan baik.

Untuk membedakan dengan penelitian sebelumnya peneliti menambah variabel belanja modal dan objek penelitian yaitu kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2017. Alasan peneliti menambah variabel belanja modal karena diduga akan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan karena belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Dengan demikian semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Hal tersebut menunjukkan, jika pemerintah daerah mengalokasikan belanja modal secara tepat sesuai dengan program kerjanya maka bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah. Dan salah satu cara melihat bagaimana tata kelola (*governance*) bekerja dengan baik dengan melihat pola belanja modal pemerintah daerah.

Penelitian ini menggunakan data tahun 2015-2017, disebabkan karena tahun terkini yang diharapkan mampu memberi informasi yang lebih relevan. Objek dalam penelitian ini menggunakan Kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah, karena Provinsi Jawa Tengah memiliki fenomena yang menyatakan

bahwa dalam enam tahun berturut-turut kinerja keuangan pemerintah daerah ini mengalami peningkatan yang sangat signifikan.

Penelitian ini penting dilakukan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah dan dapat melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu. Serta bertujuan untuk memberikan informasi kinerja keuangan pemerintah daerah, selain itu juga dapat dijadikan bahan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah Jawa Tengah pada setiap periode untuk tujuan perbaikan kinerja dimasa yang akan datang dan bermanfaat menambah pengetahuan mengenai organisasi pada sektor publik dan akuntansi pemerintahan.

Berdasarkan uraian diatas peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Belanja Modal, *Intergovernmental revenue*, Ukuran Pemerintah Daerah dan Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2017”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah *Intergovernmental Revenue* berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah?
5. Apakah Opini Audit BPK berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah?

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dibatasi dengan :

1. Variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) (X_1), Belanja Modal (X_2), *Intergovernmental revenue* (X_3), Ukuran Pemerintah Daerah (X_4) dan Opini Audit BPK (X_5).
2. Objek dalam penelitian ini menggunakan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Periode pengambilan data diambil selama tiga tahun berturut-turut, mulai dari tahun 2015 sampai 2017.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Sesuai latar belakang dan rumusan masalah yang telah disusun,,
maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh positif Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah.
- b. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh positif Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah.
- c. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh positif *Intergovernmental Revenue* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah.
- d. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh positif Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah.
- e. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh positif Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah.

2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut maka diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak antara lain :

a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi berupa masukan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan keuangan pemerintah daerah pada masa yang akan datang yang berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.

b. Bagi Masyarakat Umum

Penelitian ini dapat memberikan informasi yang akan digunakan sebagai penilaian terhadap pelaksanaan kinerja pemerintah daerah.

c. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai literatur dalam melaksanakan penelitian berikutnya dan dapat melengkapi penelitian-penelitian yang sebelumnya.