

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Paradigma pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak ditetapkannya otonomi daerah pada tahun 2001. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengukur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, pemerintah daerah dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan yang *transparan*, dan *akuntabel*, serta dapat meningkatkan kinerjanya dalam mengelola keuangan daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara efisien, efektif, *transparan*, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan dan kepatuhan. Salah satu cara yang harus dicapai dalam meningkatkan kinerja keuangan dengan menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mewujudkan akuntabilitas secara efektif dan efisien suatu daerah. Menurut akuntansi manajemen kinerja dikatakan sebagai aktivitas yang dapat diukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan suatu entitas selama periode tertentu yang dilihat dari keberhasilan suatu pekerjaan yang dilakukan.

Pengukuran kinerja dapat diartikan sebagai suatu sistem keuangan dan non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilakukan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, proses atau unit organisasi. Penilaian terhadap kinerja keuangan suatu daerah perlu dilakukan karena untuk

memberikan umpan balik sebagai upaya perbaikan secara terus menerus untuk mencapai suatu tujuan dimasa yang akan datang serta untuk menilai kinerja dimasa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga akan diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berkelanjutan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan. Kinerja keuangan adalah cara yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan suatu 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. Kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi salah satu hal penting bagi pemerintah daerah dan pihak eksternal (Febrianto, 2018).

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. Namun nyatanya tidak sedikit pemerintah daerah masih harus membenai pengelolaan keuangannya. Menteri keuangan Sri Mulyani mengkritisi ketergantungan pemerintah daerah pada alokasi transfer dana ke daerah. Seperti diketahui transfer dana daerah meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Ia menjelaskan sebanyak 46,6 persen APBD provinsi Jawa Tengah masih tergantung pada suntikan transfer pemerintah pusat. Sementara ketergantungan APBD kabupaten atau kota menunjukkan angka yang lebih tinggi yaitu sebesar 66,4 persen. Ketergantungan tersebut juga napak dari minimnya Penerimaan Asli Daerah (PAD). Mantan Direktur pelaksanaan bank dunia ini mengatakan pemerintah provinsi hanya mampu

menyumbangkan PAD dalam bentuk pajak sebesar 37,7 persen dari total anggaran. Sementara untuk kabupaten atau kota, PAD hanya mampu menyumbang 6,6 persen. Sri mulyani juga mencermati masalah dari sisi belanja APBD. Ia mengatakan sebesar 37 persen alokasi belanja pmda digunakan untuk belanja pegawai sedangkan belanja modal hanya 20 persen. Ia juga mengkritisi desain belanja daerah tersebut sangat mengkhawatirkan dan ia juga meminta pmda untuk lebih fokus menyusun program sesuai tujuan yang diprioritaskan sehingga akan mencapai hasil sesuai tujuan yang diinginkan (www.republica.co.id,agustus2018).

Berdasarkan fenomena diatas dapat diketahui bahwa tingkat kemandirian daerah masih rendah dimana setiap daerah masih tergantung kepada dana transfer dari pemerintah pusat. Apabila realisasi belanja daerah lebih tinggi daripada pendapatan daerah maka akan terjadi defisit. Oleh karena itu untuk menutupi kekurangan belanja daerah pemerintah pusat mentransfer dana dalam bentuk dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan masih menjadi sumber utama penerimaan pemerintah daerah sedangkan pendapatan asli daerah hanya memberi sedikit kontribusi dari keseluruhan penerimaan daerah. Jumlah dan kenaikan kontribusi pendapatan asli daerah akan sangat berpengaruh dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah (Florida,2007). Kinerja keuangan juga dapat dipengaruhi oleh faktor lain seperti penerimaan daerah, belanja daerah, *leverage*, ukuran perusahaan dan pendapatan dari pajak daerah.

Leverage adalah perbandingan antara hutang dan modal, dimana semakin besar *leverage* maka semakin besar ketergantungan entitas pada pihak luar karena semakin besar utang yang dimiliki entitas tersebut maka semakin rendah kinerja keuangan entitas tersebut. *Leverage* juga berhubungan dengan penggunaan aktiva dimana penggunaan aktiva tersebut pemerintah daerah harus menutup biaya tetap atau beban tetap (Novyandra, 2016). *Leverage* dapat

diukur dengan *total debt ratio*, *total debt to equity*, *long – term debt equity ratio*. Semakin besar *leverage* menunjukkan suatu entitas tidak mampu dalam membiayai operasionalnya sendiri karena membutuhkan dana dari pihak luar sebaliknya semakin kecil *leverage* menunjukkan bahwa semakin besar kemampuan entitas dalam membiayai biaya operasional melalui dana internalnya.

Penelitian yang dilakukan oleh Rochmah (2015) menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Ernawati dan Jaeni (2018), Novyandra (2016) dan Sesotyaningtyas (2012) menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Ukuran organisasi menunjukkan seberapa besar suatu organisasi tersebut. Perusahaan yang memiliki ukuran yang lebih besar akan memiliki tekanan yang lebih besar pula dari publik untuk melaporkan pengungkapan wajibnya. Ukuran pemerintah daerah menggunakan total asset yang dimiliki pemerintah daerah, karena asset menunjukkan sumber daya ekonomi yang dikuasai atau yang dimiliki pemerintah sebagai pembanding dari masa lalu dan manfaat ekonomi dimasa depan yang dapat diperoleh. Ukuran (*size*) pemerintah daerah menggunakan aset sebagai indikator untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan efisiensi ukuran (*size*) suatu daerah apabila memiliki ukuran yang lebih besar maka kinerjanya semakin tidak efisien karena besarnya ukuran daerah yang diproksikan dengan total asset akan membuat pengeluaran daerah semakin besar.

Penelitian yang dilakukan oleh Aziz (2016) dan Kusumawardani (2012) menyatakan bahwa *size* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Abdillah dan Nursiam (2016) serta Mulyani dan

Wibowo (2017) menyatakan *bahwa size* berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Intergovernmental revenue adalah jenis pendapatan Pemerintah Daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi Pemerintah Daerah. *Intergovernmental Revenue* adalah transfer dana dari pusat yang sengaja dibuat untuk membiayai program-program pemerintah daerah. Transfer tersebut lebih dikenal di Indonesia sebagai dana perimbangan. Dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi disebut *intergovernmental revenue*. Adanya *Intergovernmental revenue* diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas daerah sehingga kinerja pemerintah daerah yang diungkapkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan.

Penelitian yang dilakukan oleh Satria dan Sari (2018), Aziz (2016), Rukmana (2013) serta Sesotyaningtyas (2012) menyatakan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) serta Novyandra (2016) menyatakan *bahwa intergovernmental revenue* berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, “Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang dibayar oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang yang berlaku dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung yang digunakan untuk keperluan daerah. Karakteristik pajak daerah yang terdiri dari Pajak Hotel, Hiburan, dan lain-lain menjadikan pajak daerah

sebagai salah satu sumber kekuatan utama daerah dalam menggali pendapatan asli daerahnya. Sehingga semakin tinggi pajak daerah, maka kinerja keuangan daerah tersebut semakin baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Alfarisi (2015) dan Rukmana (2013) menyatakan bahwa pendapatan pajak daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Sesotyaningtyas (2012) menyatakan *bahwa* pendapatan pajak daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan *research gap* yang ada maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **Faktor Penentu Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Jawa tengah**. Penelitian ini mereplikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Satria dan Sari (2018) yang berjudul Pengaruh *Wealth, Intergovernmental Revenue, Leverage*, dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Lhoksumawe). Penelitian ini melengkapi penelitian yang dilakukan oleh Satria dan Sari (2018) dengan mengganti variabel Ukuran (*size*) dan pendapatan pajak daerah Alasan mengganti variabel yaitu ingin mengetahui seberapa besar kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu menunjukkan beberapa *research gap* untuk variabel yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah terdapat empat variabel yang diduga berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu *leverage*, Ukuran (*Size*), *intergovernmental revenue*, pendapatan pajak daerah. Adapun permasalahan dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah

- daerah?
2. Bagaimana pengaruh *Sise* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
 3. Bagaimana pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
 4. Bagaimana pengaruh pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dijelaskan di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *size* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan menganalisis *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk menguji dan menganalisis pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Bagi peneliti selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi penelitian yang akan datang serta dapat memberikan perbandingan dalam mengadakan penelitian terkait dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Untuk pengembangan ilmu keuangan khususnya pengetahuan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut *leverage, size, intergovernmental revenue*, pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4.3 Manfaat Kebijakan

Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan kemakmuran dalam pemerintahan daerah.