

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang memberikan hak, wewenang dan kewajiban yang luas terhadap pemerintah daerah kabupaten ataupun kota, untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri di bidang pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan. Kemudian pada tahun 2014 kembali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sehingga perubahan terakhir jatuh pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan mengenai pemberian tugas untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah agar tidak terjadi disharmoni sehingga pentingnya aturan dari prosedur pemasukan jabatan kepala dan wakil daerah dalam keadaan pada saat terjadinya kekosongan jabatan untuk menyampaikan sisa akhir masa jabatan.

Cara agar mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, dari pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah yaitu disampaikannya laporan pertanggungjawaban yang berbentuk laporan keuangan. Di mana yang telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah. Salah satu bentuk pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintah diatur dalam Undang-Undang tersebut. Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 maka ditetapkannya laporan keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan wajib melengkapi prinsip-prinsip tepat waktu yang disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Untuk menunjang APBD yang berkembang lebih baik kedepannya yaitu terhadap akuntabilitas publik, ini merupakan tantangan yang harus ditempuh pemerintah dan pegawai negeri. Akuntabilitas adalah sebagai suatu bentuk yang wajib dipertanggungjawabkan baik keberhasilan ataupun kegagalan dalam pelaksanaan suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Laporan pertanggungjawaban yang transparan, dan akuntabilitas laporan keuangan pada lembaga pemerintah daerah yaitu tuntutan dari masyarakat yang masih dianggap mempunyai banyak keterbatasan penyajiannya dari segi sifat dan cakupannya, berbeda dengan penyajian laporan keuangan yang dikeluarkan oleh lembaga tentunya bersifat komersial. Penyajian dan penyusunan laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran merupakan bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) oleh pusat dan masing-masing pemerintah mencakup Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan suatu tingkat pencapaian dari hasil pengelolaan di bidang keuangan daerah yang terdiri atas penerimaan dan belanja daerah yang menggunakan sistem keuangan dan telah ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau melalui kebijakan selama satu periode anggaran. Analisis rasio keuangan terhadap APBD digunakan oleh kinerja pemerintah daerah dalam hal mengelola keuangan daerahnya. Masyarakat menuntut diadakannya pertanggungjawaban atas kinerja keuangan yang mewajibkan pemerintah daerah dalam hal menginformasikan gambaran yang nyata tentang kinerjanya.

Pengukuran kinerja menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik kedepannya didapat dari penilaian yang sangat penting dilakukan pada akuntabilitas organisasi dan manajer. Untuk membantu manajer publik dalam menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial merupakan tujuan dari sistem pengukuran kinerja sektor publik. Di Indonesia ada beberapa faktor yang menjadi penentu kinerja keuangan pemerintah daerah salah satunya yaitu karakteristik daerah (Sumarjo, 2010). Pengukuran kinerja sektor publik juga bermaksud untuk memperbaiki kinerja pemerintah, pengalokasian sumber daya,

memfasilitasi terwujudnya suatu akuntabilitas publik dan pembuatan suatu keputusan yang tepat.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir disemua daerah, persentase pendapatan asli daerah relatif lebih kecil, sekitar 25% dari total penerimaan daerah. Pada umumnya APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) suatu daerah didominasi oleh sumbangan Pemerintah Pusat dan sumbangan lain-lain, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu, sekitar 75% dari total penerimaan daerah. Jika suatu daerah masih bergantung kepada Pemerintah Pusat maka kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi mereka menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD suatu daerah bukan disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selain itu sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pusat (Rachim, 2015).

Berdasarkan pencatatan hasil pemeriksaan data yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menyatakan bahwa ada 16 provinsi yang berstatus menuju mandiri, yaitu salah satunya Provinsi Sumatera Selatan (0,3589). Ini berarti menunjukkan bahwa kinerja keuangan Provinsi Sumatera Selatan yang diukur dengan indikator kemandirian keuangan daerah masih belum optimal atau tergolong rendah (*www.cnnindonesia.com*).

Menurut Yurinda (2019) suatu daerah dapat dikatakan telah berhasil membuat peningkatan terhadap kategori masyarakat yang sejahtera bisa diwujudkan dengan cara memajukan pelayanan di daerah tersebut, dan melakukan pembangunan dengan menggunakan sumber pembiayaan sendiri. Akan tetapi, dalam konteks tingkat kemandirian pemerintah daerah tergolong masih rendah, hal tersebut menunjukkan bahwa masih rendahnya suatu kinerja keuangan. Faktor yang menyebabkan ini terjadi, dikarenakan pemerintah daerah masih bergantung pada dana dari pemerintah pusat atau biasa yang disebut dengan dana perimbangan, di mana alasan yang digunakan yaitu pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan rincian bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) lebih rendah dibandingkan dana perimbangan.

Peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah salah satu cara yang digunakan dalam hal meningkatkan rasio kemandirian pada suatu pemerintah daerah. Di mana salah satu pengukuran kinerja dapat dilihat berdasarkan kinerja pemerintah suatu daerah yaitu pengukuran kinerja keuangan (Sari, 2016). Indikator mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah didapat dari Informasi yang tertera pada laporan pertanggungjawaban atau biasa yang dikenal dengan laporan keuangan pemerintah daerah (Abdullah, 2013; Mahmudi, 2007 dalam Junarwati et al 2013).

Salah satu cara untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Ada beberapa rasio keuangan yang dapat dijadikan sebagai penilaian kinerja keuangan pemerintah, yaitu terdiri Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan (Halim, 2012).

Penelitian ini merujuk pada penelitian Masdiantini dan Erawati (2016) dengan perbedaan, peneliti mengambil ruang lingkup provinsi Sumatera Selatan, dan variabel yang digunakan dalam penelitian ini hanya terdiri dari Ukuran pemerintah daerah, Kemakmuran dan *Intergovernmental revenue*. Kinerja keuangan pemerintah dapat diukur dan dianalisis melalui laporan keuangan pemerintah daerah. Setiap daerah akan berupaya untuk selalu menyajikan laporan keuangan sebaik-baiknya melalui rasio kemandirian. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.1 kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan yang diukur dengan indikator kemandirian keuangan daerah.



Sumber : BPK RI, 2022 (data diolah)

**Gambar 1. 1**

### **Tingkat Kemandirian Daerah**

Pada gambar 1.1 Peneliti menganalisis kinerja keuangan melalui pendekatan tingkat kemandirian Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dengan informasi yang tertera pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan tahun 2020 dan hasilnya Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Terlihat tingkat kemandirian tertinggi hanya mencapai 44% yang dimiliki oleh Kota Palembang. Sedangkan tingkat kemandirian terendah adalah 4% yang dimiliki oleh Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan masih menunjukkan kinerja yang rendah. Hasil analisis tingkat kemandirian tahun 2020 Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa pada Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan masih belum merata dan masih tergolong rendah untuk tingkat kemandirian daerah.

Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*) yaitu salah satu karakteristik yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yang merupakan seberapa besar kecilnya objek dari pemerintah daerah tersebut yang ditunjukkan dengan

mengetahui besarnya total aset pemerintah daerah (Noviyanti dan Kiswanto, 2016). Pemerintah daerah dengan ukuran (*size*) yang besar akan mempunyai keuntungan berupa kemudahan dalam kegiatan operasionalnya sehingga pelayanan kepada masyarakat akan diberikan secara maksimal pula. Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan pada tahun 2020 memiliki total aset Rp75.378.392.326.105,90 ini berarti menunjukkan bahwa pemerintah daerah dengan ukuran yang besar memiliki tekanan pada pengungkapan kinerja keuangan dan adanya tuntutan masyarakat dalam hal akuntabilitas akan semakin besar pula sehingga akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Menurut hasil penelitian Masdiantini dan Erawati (2016), ukuran pemerintah daerah menunjukkan pengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Berbeda dengan hasil penelitian Noviyanti dan Kiswanto (2016), ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah dengan ukuran yang besar dituntut mempunyai kinerja lebih unggul dari pada pemerintah daerah yang ukurannya lebih kecil.

Kemakmuran (*Wealth*) adalah kemampuan dalam mencukupi suatu kebutuhan daerah. Tingkat kemakmuran dapat diukur dengan total Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dibandingkan dengan total Pendapatan. Apabila pendapatan asli daerah tinggi maka hal tersebut mencerminkan bahwa suatu daerah semakin makmur. Menurut Febriyanti (2019) Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat. PAD sendiri bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan pada tahun 2020 memiliki total PAD Rp3.041.238.569.317,97. PAD yang tinggi menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah melaksanakan cara paling maksimal dalam menggali sumber-sumber PAD, sehingga mempunyai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi dibandingkan pada daerah dengan PAD yang masih rendah.

*Intergovernmental Revenue* atau biasa yang disebut dengan dana perimbangan merupakan sejumlah transfer dana dari pemerintah pusat yang dibuat untuk membiayai program-program pemerintah daerah (Nam, 2001 dalam Maiyora 2015). Dalam penelitian ini, total dana transfer yang diukur dengan indikator dana perimbangan pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan tahun 2020 yaitu sebesar Rp18.743.366.015.777,00. Jumlah atau total dana perimbangan yang tinggi menunjukkan bahwa masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer. Harapan dari pemerintah pusat dengan adanya transfer tersebut maka berdampak pada peningkatan kinerja suatu pemerintah daerah. Serta dana transfer ini pula menunjukkan masih rendahnya kemampuan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam hal membiayai kegiatannya sendiri.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dengan indikator tingkat kemandirian, pengambilan sampel laporan keuangan dan data bersumber dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang berfokus pada pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan. Di mana menggunakan tiga variabel independen yaitu : Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*), Kemakmuran (*Wealth*) dan *Intergovernmental Revenue* yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Maka judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Kemakmuran dan *Intergovernmental Revenue* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain:

1. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*) secara parsial berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

2. Apakah Kemakmuran (*Wealth*) secara parsial berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah *Intergovernmental Revenue* secara parsial berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*), Kemakmuran (*Wealth*) dan *Intergovernmental Revenue* secara simultan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

### **1.3 Batasan Pembahasan**

Dalam penulisan penelitian ini memiliki batasan pembahasan, agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas. Batasan pembahasan dalam penelitian ini yaitu menggunakan variabel independen yang terdiri dari Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*), Kemakmuran (*Wealth*), dan *Intergovernmental Revenue* sedangkan variabel dependen dari penelitian ini untuk mengetahui pengaruh Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016-2020 dengan menggunakan *Eviews* versi 12.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan bukti empiris atas hal-hal di bawah ini:

1. Untuk mengetahui pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*) secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh Kemakmuran (*Wealth*) secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.



3. Untuk mengetahui pengaruh *Intergovernmental Revenue* secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah (*Size*), Kemakmuran (*Wealth*) dan *Intergovernmental Revenue* secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis yang didapat dalam penelitian ini yaitu:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan, wawasan dan informasi bagi penulis mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah dan dapat mengetahui faktor yang bisa terjadi disebabkan oleh kinerja keuangan daerah.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya serta sebagai sarana informasi untuk menambah pengetahuan tentang kinerja keuangan daerah.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang didapat dalam penelitian ini yaitu:

Bagi pemerintah Provinsi Sumatera Selatan penelitian ini bermanfaat sebagai informasi yang bisa dijadikan untuk bahan referensi dan evaluasi untuk memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah.