

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

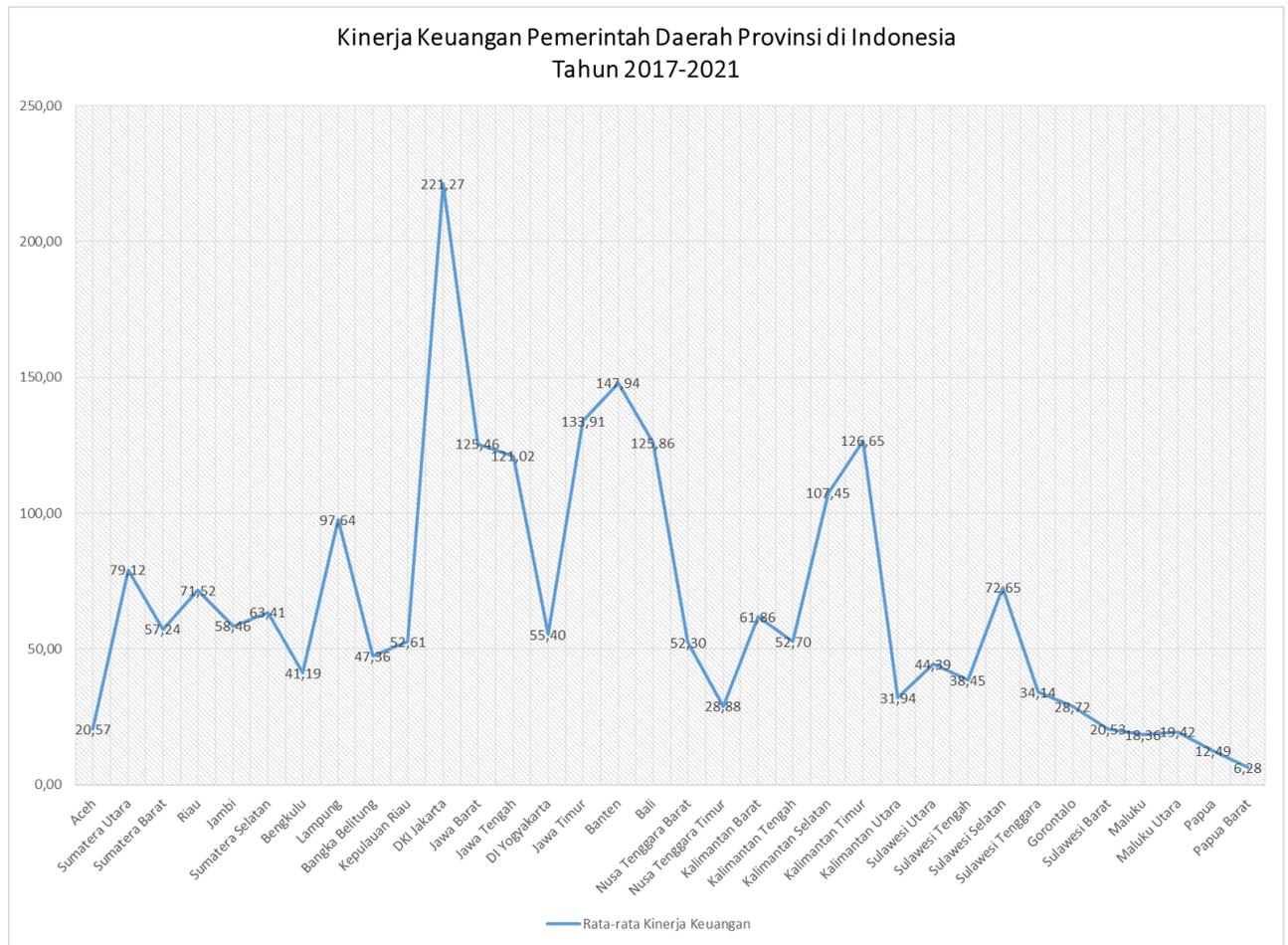
Sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Implikasi penyelenggaraan otonomi daerah adalah adanya desentralisasi fiskal sebagai pelimpahan tanggung jawab fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah mengacu pada Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 Ayat 6, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini selaras dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (RI) Tahun 1945, yang menyatakan bahwa tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah bertujuan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan daerah sesuai dengan potensi lokal wilayahnya. Menurut Kiswanto dan Fatmawati (2019), “Adanya otonomi daerah berarti semakin besar peluang pemerintah daerah untuk mengembangkan dan mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah”. Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kinerja pemerintah daerah dalam mengelola daerah yang dipimpinnya. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari program/kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Kinerja dapat dinilai dari aspek keuangan dan aspek non-keuangan. Konsep *balanced scorecard*, yang dikembangkan oleh Kaplan dan Norton (1996) dalam Setyoko, *et al.* (2021), menyatakan bahwa ukuran kinerja tidak hanya mendasar pada ukuran kinerja tradisional yang berorientasi pada perspektif keuang-

an, tetapi juga pada aspek non-keuangan. Aspek keuangan merupakan aspek fundamental yang perlu dikelola dengan baik. Pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah secara transparan dan akuntabel.

Dalam mewujudkan terlaksananya transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD mencerminkan kondisi keuangan daerah dan merupakan bentuk pertanggungjawaban kinerja keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dari aspek keuangan, dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan terhadap LKPD. Salah satu bentuk analisis yang dapat menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah analisis rasio tingkat kemandirian daerah. Berdasarkan Laporan Hasil Reviu (LHR) atas Kemandirian Fiskal Tahun 2020, kemandirian fiskal merupakan indikator utama dalam mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintah daerah, tanpa bergantung pada bantuan dari luar, termasuk dari pemerintah pusat. Tingkat kemandirian daerah diukur menggunakan total Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total Pendapatan Transfer dan Pinjaman. Informasi mengenai total Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Pinjaman dapat dilihat pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pendapatan dan Belanja Daerah yang terdapat pada LKPD Provinsi masing-masing daerah. Dewata *et al.* (2017) mengatakan, “Daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi berarti memiliki kemampuan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dengan mengelola potensi daerah menjadi sumber pendapatannya”. Ini berarti dapat dikatakan bahwa salah satu bentuk keberhasilan dari kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu tingkat kemandirian daerah yang semakin meningkat. Namun, fakta yang terjadi adalah masih rendahnya tingkat kemandirian daerah di beberapa pemerintah daerah provinsi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia dalam 5 (lima) tahun terakhir yang diukur dengan rasio tingkat kemandirian daerah yang disajikan dalam Gambar 1.1 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun 2017 s.d. 2021, sebagai berikut:



Sumber: BPK RI, 2017-2021 (diolah)

Gambar 1. 1
Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia
Tahun 2017 s.d. 2021

Berdasarkan gambar 1.1, dapat dilihat bahwa mulai tahun 2017 hingga tahun 2021 pemerintah daerah provinsi di Indonesia masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Terdapat kesenjangan kemandirian keuangan antar daerah yang sangat tinggi. Gambar 1.1 memperlihatkan perbedaan tingkat kemandirian daerah yang sangat mencolok antara Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dengan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat. Tingkat kemandirian daerah tertinggi dari 34 (tiga puluh empat) pemerintah daerah provinsi di Indonesia selama 5 tahun dicapai oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta, yaitu sebesar 221,27% (dua ratus dua puluh satu koma dua puluh tujuh persen). Angka ini sudah

melampaui skala interval tingkat kemandirian, yaitu lebih dari 100%. Artinya, kemampuan keuangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta sangat tinggi, dan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat delgatif, yaitu Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah. Selanjutnya, tingkat kemandirian terendah adalah sebesar 6,28% (enam koma dua puluh delapan persen) yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat. Angka ini dalam skala interval tingkat kemandirian tergolong ke dalam skala interval 0-25%. Artinya, kemampuan keuangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat masih rendah sekali, dan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah, atau dengan kata lain Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara mandiri.

Fakta lain yang menunjukkan masih rendahnya tingkat kemandirian daerah di beberapa pemerintah daerah provinsi di Indonesia, yaitu dapat diketahui dari hasil perhitungan Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) pada Laporan Hasil Reviu (LHR) atas Kemandirian Fiskal Tahun 2020. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan reviu atas kemandirian fiskal daerah tahun 2020 dengan menghitung IKF atas 33 (tiga puluh tiga) dari total 34 pemerintah daerah provinsi. Terdapat 1 (satu) pemerintah daerah provinsi yang tidak dianalisis dalam reviu tahun 2020, yaitu Pemerintah Daerah Provinsi Papua karena data laporan keuangannya tidak diperoleh selama pelaksanaan reviu. Hasil reviu tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah provinsi belum mampu mencapai kategori 'Mandiri'. Hanya terdapat 7 (tujuh) pemerintah daerah provinsi atau sebesar 21% (dua puluh satu persen) yang masuk ke dalam kategori 'Mandiri'. Kemudian 16 (enam belas) pemerintah daerah provinsi atau sebesar 49% (empat puluh sembilan persen) masuk ke dalam kategori 'Menuju Kemandirian' dan 10 (sepuluh) pemerintah daerah provinsi atau sebesar 30% (tiga puluh persen) masuk ke dalam kategori 'Belum Mandiri'.

Salah satu faktor yang memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah penyelesaian Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP).

Tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan mempunyai peran yang tidak kalah penting dibandingkan dengan pemeriksaan itu sendiri. Menurut Pasal 1 Ayat 4 Peraturan BPK RI Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan TLRHP BPK, rekomendasi didefinisikan sebagai saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan. Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 20 menyatakan bahwa, pejabat pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi tersebut selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah LHP diterima.

Adanya UU Nomor 15 Tahun 2004, memberikan penegasan bahwa tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK merupakan hal yang sangat penting dan wajib dilakukan oleh seluruh entitas. Pada acara sosialisasi bertajuk “Peran BPK dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara” di Palembang, pada 14 September 2018, Anggota V BPK, Isma Yatun mengutarakan bahwa:

Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui akuntabilitas suatu pemerintah daerah adalah dengan melihat seberapa aktif pemerintah daerah menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK. Semakin aktif suatu entitas menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK, maka semakin akuntabel.

Rekomendasi yang ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dapat meminimalkan akibat yang ditimbulkan dari penyimpangan dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintah daerah serta dapat digunakan sebagai alat untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Yamin, *et al.* (2022), yang menunjukkan bahwa tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian Kiswanto dan Fatmawati (2019) juga menunjukkan bahwa tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan berpengaruh positif dan signifikan

terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, penelitian Udirizqi, *et al.* (2016) serta penelitian Tjandrakiran, *et al.* (2019) menunjukkan bahwa tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain penyelesaian tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, ukuran legislatif juga berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Ukuran legislatif diprosikan dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi untuk mengawasi kinerja pemerintah daerah, dalam hal ini mengawasi pengelolaan keuangan daerah. Menurut Setiyanningrum dan Isroah (2017), “adanya peran serta legislatif sebagai pengawas kinerja pemerintah akan dapat meminimalisir terjadinya berbagai masalah yang mengakibatkan ketidakwajaran kinerja keuangan daerah”. Jumlah anggota DPRD yang besar juga diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah, sehingga berdampak baik terhadap peningkatan kinerja pemerintah daerah. Penelitian Zami (2020) membuktikan terdapat korelasi positif signifikan, semakin banyak jumlah anggota legislatif, maka semakin meningkat juga kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian Aprianto (2021), dan penelitian Nurhayati, *et al.* (2022) yang menunjukkan bahwa ukuran legislatif berpengaruh signifikan dan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, hal ini bertolak belakang dengan penelitian Mappiasse (2018) dan penelitian Dewata, *et al.* (2017), yang menyatakan bahwa ukuran legislatif berpengaruh negatif signifikan.

Leverage juga merupakan bagian dari faktor yang dapat memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Rasio *leverage* ialah penilaian banyak/besar atau sedikit/kecilnya jumlah total modal guna membiayai seluruh kebutuhan pemerintah dalam menjalankan otonominya, yang disesuaikan dengan nominal utang yang dimiliki. Semakin tingginya persentase *leverage*, tentu kinerja keuangan pemerintah daerah semakin memburuk. Adinata dan Efendi (2022) memperjelas bila semakin tingginya nilai persentase rasio *leverage*, maka semakin buruk kinerja keuangan pemerintah daerah dikarenakan utang yang dimiliki. Penelitian yang

dilakukan oleh Aprianto (2021) serta penelitian Adinata dan Efendi (2022), menunjukkan bahwa *leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, penelitian yang dilakukan Kiswanto dan Fatmawati (2019) dan penelitian Dewata, *et al.* (2017), menunjukkan pengaruh negatif.

Adanya ketidakkonsistenan dan *research gap* yang menyatakan positif dan negatif, maka pada penelitian ini penulis bermaksud untuk melakukan pengujian kembali terhadap faktor-faktor yang dapat memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah guna mengetahui apakah hasil yang didapat masih konsisten atau terdapat perbedaan dengan temuan-temuan penelitian terdahulu. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada objek penelitian yang digunakan yaitu 38 (tiga puluh delapan) pemerintah daerah provinsi di Indonesia serta periode yang digunakan merupakan tahun terbaru yaitu tahun 2017-2021.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, dapat dilihat bahwa tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, ukuran legislatif, dan *leverage* diduga menjadi faktor-faktor yang memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diungkapkan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
2. Bagaimana ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
3. Bagaimana *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
4. Bagaimana tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, ukuran legislatif dan *leverage* berpengaruh secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?

1.3 Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini ditujukan agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, serta bertujuan untuk mendapatkan suatu analisis yang cukup, maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya, yaitu:

1. Penelitian hanya meliputi tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, ukuran legislatif, *leverage*, dan kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
2. Objek penelitian dilakukan pada 38 provinsi di Indonesia.
3. Penelitian hanya dilakukan dalam 5 (lima) tahun anggaran, yaitu mulai tahun 2017 sampai dengan 2021.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

1.4.1 Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, dan batasan masalah yang telah diungkapkan, maka tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
4. Untuk mengetahui pengaruh tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, ukuran legislatif, dan *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia secara simultan.

1.4.2 Manfaat Penulisan

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat diperoleh manfaat. Manfaat dari penelitian ini, yaitu:

1. Bagi Lembaga
Dapat menjadi bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa Jurusan Akuntansi yang berminat dengan penulisan di bidang Akuntansi

Sektor Publik khususnya mengenai Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik.

2. Bagi Instansi

Dapat menjadi tambahan informasi dan masukan bagi pemerintah daerah untuk mengevaluasi dan meningkatkan kinerja keuangan.

3. Bagi Peneliti

Dapat menjadi pengembangan ilmu pengetahuan mengenai pengaruh tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, ukuran legislatif, dan *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, yang diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian-penelitian terkait topik yang sejenis.