

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan sistem pemerintahan sentralistik selama pemerintahan orde baru ternyata rapuh dan menciptakan kesenjangan ekonomi serta kemiskinan yang besar. Kondisi tersebut diperparah oleh krisis ekonomi yang menyebabkan kualitas pelayanan publik terganggu dan seluruh sektor perekonomian, sehingga mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (Muhayanah, 2016). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta undang-undang sebelumnya mengenai pemerintah daerah telah memberikan perubahan dalam pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Berdasarkan pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Pasal 1 ayat 12 undang-undang tersebut mendefinisikan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep ini memberikan tanggung jawab yang besar bagi pemerintah daerah untuk mengurus daerah dan penyelenggaraan pemerintahannya secara mandiri.

Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan tanggung jawab pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang diserahkan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah (Abdullah,dkk 2015). Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Daerah dan Pusat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah diperlukan

pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah (Saputra, dkk, 2016). Kewenangan mengelola potensi daerah masing-masing untuk membiayai urusan daerah dilaksanakan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber utama dalam PAD adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan dalam hal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan dengan melalui Dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus (UU No. 23 Tahun 2014).

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir di semua 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). Menurut Susilowati, dkk (2016) dalam menjalankan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien, sehingga mampu mendorong masyarakat untuk berperan serta dalam melaksanakan pembangunan. Pemerintah Daerah juga dituntut untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan, sehingga dapat mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah, untuk itu pemerintah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah potensi yang dimiliki oleh suatu daerah dalam menggali, mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber keuangan asli daerahnya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat serta dapat mempunyai kebebasan penuh dalam menggunakan/memanfaatkan dana-dana bagi kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kinerja keuangan suatu daerah dapat diketahui dengan cara melakukan analisis atau pengkajian menyeluruh terhadap keuangan suatu daerah agar dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya baik atau tidak (Rahmawati,dkk, 2016). Menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Rasio tingkat kemandirian daerah adalah salah satu analisis yang dapat menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi berarti memiliki kemampuan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mengelolah potensi daerah menjadi sumber pendapatannya. Sumber pendanaan penyelenggaraan kegiatan dan aktifitas pemerintah berarti diperoleh secara mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut. Berdasarkan data postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di *website* Kementerian Dalam Negeri (<http://keuda.kemendagri.go.id>), banyak daerah di Indonesia yang masih mengandalkan pembiayaan dari pusat untuk membiayai pengeluaran daerahnya. Hal ini terlihat pada Gambar 1.1, yang menggambarkan komposisi pendapatan daerah provinsi dan Kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2018.

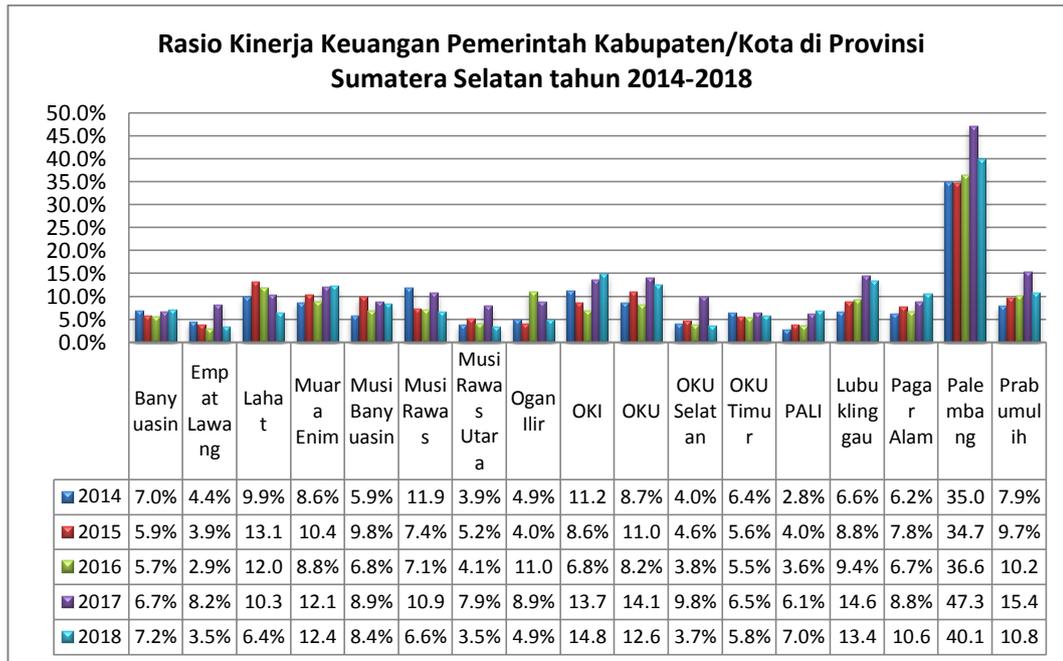


Sumber : www.keuda.kemendagri.go.id

Gambar 1.1
Komposisi Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2018

Data di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2018 komposisi pendapatan daerah untuk provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia masih didominasi oleh dana perimbangan yaitu sebesar 60,89%, sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah hanya sebesar 24,65% dan 14,47%. Hal ini mengindikasikan masih banyaknya daerah di Indonesia yang belum mampu menyelenggarakan desentralisasi secara optimal terutama dalam memanfaatkan potensi daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki daerah terluas di pulau Sumatera yaitu 91.592,43 km² dan terdiri dari 17 Kabupaten/Kota. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan belum menunjukkan hasil yang optimal dalam lima tahun terakhir yaitu tahun 2014 hingga 2018. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.2 kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan yang diukur dengan indikator kemandirian daerah.



Sumber : BPK RI, 2020 (diolah)

Gambar 1.2
Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2018

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa di tahun 2014 hingga 2018 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini terlihat pada Gambar 1.2 tingkat kemandirian tertinggi dari 17 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan selama 5 tahun hanya mencapai 47,3% yang dimiliki oleh Kota Palembang pada tahun 2017. Sedangkan tingkat kemandirian terendah adalah 2,8% yang dimiliki oleh Kabupaten PALI pada tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2014 hingga 2018 masih menunjukkan kinerja keuangan yang rendah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan selama periode tertentu dapat memberikan gambaran terhadap kinerja keuangan suatu daerah. LKPD merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah. Informasi yang disajikan dalam pelaporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif agar informasi yang

disajikan berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan. Untuk memenuhi karakteristik kualitatif maka informasi dalam laporan keuangan harus disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Oleh karena itu perlu dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang dimaksudkan untuk menilai kewajaran laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia (Siregar, 2012).

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Dalam penyusunan APBD, belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan pendapatan asli daerah yang diterima, sehingga apabila pemerintah daerah ingin meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah daerah harus menggali PAD yang sebesar-besarnya (Ardhani, 2011). Dengan demikian peningkatan pendapatan asli daerah akan mempengaruhi pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran belanja modal. Dalam Lampiran III PMK No. 101/PMK.02/2011 belanja modal dipergunakan untuk antara lain: belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan irigasi dan jaringan, belanja modal lainnya, dan Belanja Modal Badan Layanan Umum (BLU).

Intergovernmental Revenue atau tingkat ketergantungan pada pusat merupakan sejumlah transfer dana dari pusat yang sengaja dibuat untuk membiayai program-program pemerintah daerah, atau biasa disebut dengan dana perimbangan. Dana transfer tersebut akan digunakan oleh daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi serta bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. *Intergovernmental Revenue* suatu daerah memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah telah dibuktikan oleh Marhawai (2015) dalam penelitiannya. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Retnowati (2016) yang menyatakan bahwa *Intergovernmental Revenue* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Fungsi pengawasan yang dapat mendorong pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah salah satunya adalah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif selain pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak independen. Hal ini dilakukan untuk menghindari tindak kecurangan dan kesalahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Penelitian yang mengungkapkan bahwa terdapat pengaruh antara fungsi pengawasan DPRD dan kinerja keuangan pemerintah daerah pernah dilakukan oleh Hutapea (2017). Namun, hal ini bertolak belakang dengan penelitian Sumarjo (2010) yang menyatakan bahwa ukuran legislatif atau pengawasan DPRD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Pengaruh Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, dan Ukuran Legislatif, terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Belanja Modal berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah *Intergovernmental Revenue* berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
3. Apakah Ukuran Legislatif berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
4. Apakah Belanja Modal , *Intergovernmental Revenue*, dan Ukuran Legislatif berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?

1.3 Batasan Masalah

Penulis membatasi ruang lingkup masalah yaitu:

1. Batasan lokasi penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Penelitian ini hanya menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* untuk periode 2014-2018.
3. Dalam melakukan penelitian ini penulis melakukan hanya terbatas masalah Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, dan Ukuran Legislatif Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas, penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui dan menganalisa :

1. Pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara parsial.
2. Pengaruh *Intergovernmental Revenue* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara parsial.
3. Pengaruh Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara parsial.
4. Pengaruh Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, dan Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah secara simultan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan diatas penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya serta sebagai informasi untuk menambah ilmu pengetahuan, terutama bagi mahasiswa jurusan Akuntansi Sektor Publik.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah yang merupakan hak dari masyarakat agar dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Bagi pemerintah daerah penelitian ini sebagai informasi yang dapat dijadikan referensi dan bahan evaluasi untuk memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah.