

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pemerintah pusat memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan daerahnya (desentralisasi) melalui otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah mulai dilaksanakan Januari 2001. Pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Awal pelaksanaan otonomi daerah dinilai banyak pihak masih menggunakan sistem sentralisasi maka pemerintah perlu melakukan revisi. Pada 2004 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan pada tahun 2014 kembali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Adanya otonomi daerah ini diharapkan pemerintah daerah akan lebih aktif dalam membangun daerahnya dan mengambil keputusan seluas – luasnya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan.

Mendukung kebijakan otonomi daerah maka ditetapkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengganti UU No 25 Tahun 1999. UU Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan.

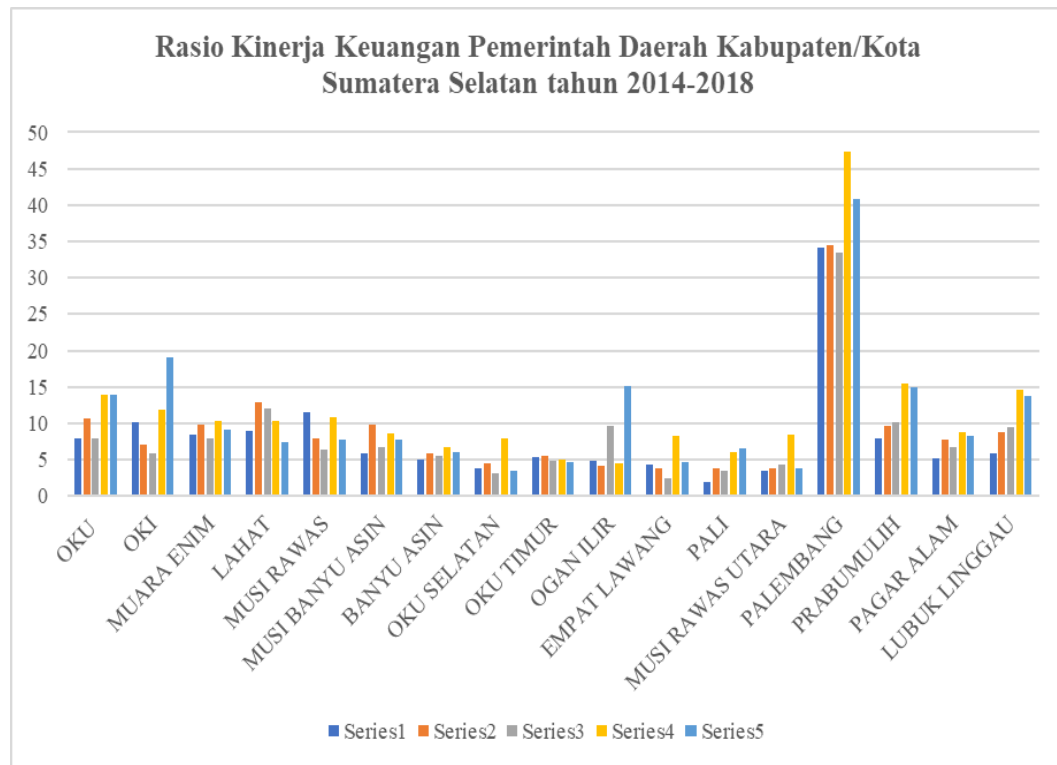
Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah bertujuan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan daerah sesuai dengan potensi lokal wilayahnya. Kedudukan pemerintah daerah terutama tingkat II (Kabupaten/Kota) dalam sistem otonomi daerah menjadi sangat penting karena akan berperan sebagai motor

dalam pelaksanaan otonomi. Pemerintah daerah yang menguasai daerah yang lebih sempit dari pada pemerintah pusat diharapkan sangat memahami kondisi dan permasalahan wilayahnya secara detail. Dengan demikian, pembangunan daerah diharapkan akan berjalan dengan baik dan merata sampai pada wilayah-wilayah daerah.

Halim (2012: 232), mendefinisikan “Kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Pengukuran kinerja bertujuan untuk mengomunikasikan strategi dengan baik, indikator ketercapaian kinerja keuangan dan *non*-keuangan, menginformasikan manajer dalam pengambilan keputusan, mengukur tingkat kepuasan individual dan kelompok secara rasional (Mardiasmo, 2017).

Kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi suatu hal yang penting bagi pemerintah daerah dan pihak eksternal. 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.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (BPS RI), kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan belum menunjukkan hasil yang optimal dalam lima tahun yaitu tahun 2014 hingga 2018. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.1 kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota Sumatera Selatan yang diukur dengan indikator kemandirian daerah.



Sumber : BPS RI, 2020 (diolah)

Gambar 1.1
Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
Sumatera Selatan 2014-2018

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2014-2018 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini terlihat pada gambar 1.1 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 2.0% yang dimiliki oleh Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir pada tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2014-2018 masih menunjukkan kinerja keuangan yang rendah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 “Penerimaan Daerah terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber

dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan”. PAD merupakan pilar kemandirian daerah dengan PAD yang besar akan berguna bagi daerah untuk mendanai kegiatan dan pembangunan daerahnya (belanja). Untuk memenuhi belanjanya, pemda harus mengoptimalkan PAD-nya. Sebagaimana hasil penelitian Saraswati (2019) PAD menunjukkan pengaruh positif terhadap kinerja keuangan. Dengan pemahaman bahwa kinerja keuangan menunjukkan kemampuan kemandirian keuangan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahannya dan semakin bertambahnya PAD ini menunjukkan kinerja keuangan yang baik kemandirian daerah. PAD yang tinggi dapat mengindikasikan bahwa pemerintah daerah telah melakukan upaya yang optimal dalam menggali sumber-sumber PAD, sehingga memiliki tingkat kemakmuran yang lebih tinggi dibandingkan daerah dengan PAD yang masih rendah. Besar kecilnya PAD menentukan daerah tersebut mandiri atau tidaknya. Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin mandiri pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan daerah mandiri dalam mengurus kepentingan daerahnya sebagaimana tujuan otonomi daerah.

Dana perimbangan juga salah satu sumber penerimaan daerah. Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai belanja daerahnya. Saat ini dana perimbangan memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD, hal ini menunjukkan bahwa daerah masih bergantung pada dana perimbangan dalam mendanai kegiatannya.

Adanya implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia mengakibatkan kewenangan yang begitu luas diserahkan ke daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan. Diperlukan adanya dana pusat yang diserahkan ke daerah dalam upaya mengurangi ketimpangan baik vertikal maupun horizontal.

Leverage adalah rasio yang digunakan untuk mengukur seberapa besar suatu daerah tergantung pada kreditur dalam membiayai aset daerahnya. Daerah yang mempunyai tingkat *leverage* tinggi berarti sangat bergantung pada pinjaman

luar untuk membiayai asetnya. Semakin besar tingkat *leverage* maka kinerja keuangan pemerintah akan menurun. Dengan mengetahui tingkat *leverage* atau kemampuan suatu daerah dalam melunasi utang-utangnya maka kreditor dapat menentukan untuk berinvestasi atau tidak.

Ukuran pemerintah (*Size*) merupakan bagian dari faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. *Size* dapat diukur salah satunya adalah dengan jumlah aset yang dimiliki oleh suatu daerah. Besarnya total aset pemerintah daerah dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan masing-masing pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah yang memiliki ukuran aset yang besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang memiliki ukuran daerah yang besar akan dituntut untuk memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan pemerintah yang memiliki ukuran daerah yang kecil. Lathifah (2018), Ridho (2018) dan Indah (2016) membuktikan bahwa ukuran pemerintah memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah namun Dwi (2019) menyatakan ukuran pemerintah tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Dwi (2019) dan Indah (2016) dengan beberapa perbedaan. Perbedaan pertama, kinerja keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan rasio efisiensi. Kedua, periode untuk penelitian ini adalah tahun 2014-2018. Ketiga, cakupan wilayah dari penelitian ini adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul “**Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, *Leverage* dan Ukuran Pemerintahan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan**”.

1.2 Perumusan Masalah

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

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota di Sumatera Selatan ?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
3. Apakah *Leverage* berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
4. Apakah Ukuran Pemerintahan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, *Leverage* dan Ukuran Pemerintahan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas. Penelitian ini menggunakan variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, *Leverage*, Ukuran Pemerintahan dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang diperoleh dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun 2014-2018. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

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 dibawah ini :

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan secara parsial.
2. Mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan secara parsial.

3. Mengetahui pengaruh *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan secara parsial.
4. Mengetahui pengaruh Ukuran Pemerintahan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan secara parsial.
5. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, *Leverage* dan Ukuran Pemerintahan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan secara simultan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah daerah, dengan mengetahui pengaruh yang ditimbulkan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, *Leverage* dan Ukuran Pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah, maka dapat diberikan tindakan-tindakan konkrit berupa kebijakan atau aturan-aturan yang berhubungan dengan kinerja keuangan daerah.
2. Bagi penulis, menambah wawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah termasuk tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Bagi mahasiswa Akuntansi Sektor Publik penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya serta sebagai informasi untuk menambah ilmu pengetahuan.