

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penerapan otonomi daerah di Indonesia bertujuan untuk memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah otonom tentang bagaimana meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, serta untuk mencapai tujuan peningkatan produktivitas daerah (Nugroho & Novi, 2018). Sesuai dengan UU No 22 & 25 Tahun 1999, otonomi daerah serta desentralisasi fiskal dilaksanakan pada 1 Januari 2001. Penerapan otonomi daerah merupakan babak baru dalam pembangunan serta pemerataan daerah. Otonomi daerah adalah metode terbaik untuk mendorong pembangunan daerah dibandingkan dengan sistem pembangunan terpusat yang dinilai kurang efektif dalam memperlancar pembangunan daerah dan mengurangi kesenjangan pembangunan setiap daerah (Prastiwi & Aji, 2020).

Penerapan otonomi daerah tetap di landasi dengan peraturan yang berlaku supaya pelaksanaan desentralisasi berjalan dengan baik. UU No 32 Tahun 2004 Pasal 2 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “pemerintah daerah melaksanakan pemerintahannya berdasarkan tugas pembantuan dan asas otonomi daerah dengan seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah pusat yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama”.

Penerapan otonomi daerah juga meyakini prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Nyata yang berarti dengan penyelesaian urusan pemerintah daerah sesuai dengan tugas, wewenang, serta kewajiban yang secara nyata sudah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan

potensi dan keunikan daerah. Kemudian, bertanggung jawab yang dimaksud adalah dengan penyelenggaraan otonomi harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan salah satu tujuan nasional (Maulina, 2021).

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dikarenakan ketidakmampuan pemerintah pusat untuk mengurus seluruh pembangunan daerah, oleh sebab itu pemerintah pusat memberikan wewenang serta kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dengan mandiri seluruh kepentingan daerahnya Sari *et al.*, (2019). Pelaksanakan kebijakan otonomi daerah mengharuskan pemerintah daerah supaya bisa mengelola keuangan daerah yang diperoleh dari pemanfaatan potensi-potensi daerah secara mandiri yang nantinya digunakan untuk pembangunan daerah. Halaskova dalam Sari *et al.*, (2019) berpendapat bahwa ruang lingkup pelayanan yang diberikan kepada masyarakat juga di pengaruhi oleh seluruh potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut.

Dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan dengan mengelola keuangan daerah. Berdasarkan pasal 1 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, istilah keuangan daerah merujuk pada berbagai hak serta kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bisa dinilai dengan uang, serta berbagai jenis kekayaan yang bisa dijadikan milik daerah yang terikat dengan hak dan kewajiban tersebut. Definisi inilah yang digunakan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk bergerak di lingkup keuangan daerah. Oleh karena itu, pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk dilakukan. Terdapat berbagai metode untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, karena kinerja

keuangan pemerintah daerah tidak dapat diukur hanya dengan satu variabel (Putu et al., 2018).

Salah satu hal terpenting yang dapat dilakukan seluruh pemerintah daerah di Indonesia untuk meningkatkan ekonomi adalah dengan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Menurut Maulina (2021) Perwujudan kesejahteraan masyarakat daerah akan lebih mudah dicapai apabila pemerintah daerah memiliki kondisi keuangan yang baik. Dengan adanya pengelolaan keuangan daerah yang baik dan optimal akan menjamin tercapainya pembangunan serta penyelenggaraan pemerintah daerah yang akan berdampak pada kemajuan kinerja pemerintah daerah. Menurut Sularso & Restianto (2011) menjelaskan bahwa kemajuan suatu daerah dapat dilihat dari bagaimana pengelolaan keuangan daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara efektif dan efisien berdasarkan prinsip yang ada, meliputi transparansi, *value for money*, dan akuntabilitas yang nantinya dapat mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi.

Menurut Sari dkk (2019), Kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan bisa dilihat dari Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti kemampuan pemerintah dalam membiayai pembangunan serta meningkatkan pelayanan sosial kepada masyarakat dan juga mampu meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya. Masing-masing Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat digunakan sebagai acuan dalam proses pembangunan daerah. Untuk menjalankan roda pemerintahan daerah kepada masyarakat, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban untuk mencapai asas transparansi, dari pelaporan tersebut masyarakat dapat menilai bagaimana kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan daerah, apakah indikator lainnya, seperti

Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat kemandirian daerah dan lain-lain, dapat juga digunakan untuk menentukan kualitas pengelolaan keuangan pemerintah yang baik Aziz (2016).

Menurut Halim (2008: 232) pengukuran kinerja bisa diukur dengan menilai realisasi dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Kinerja keuangan pemerintahan daerah menjadi perhatian masyarakat karena tuntutan akan transparansi dan akuntabilitas. Transparansi dan akuntabilitas merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan dari bagian prinsip – prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Mahardini (2014), berpendapat bahwa Pengukuran kinerja adalah salah satu cara pemerintah daerah untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Menurut Mardiasmo (2009) metode untuk menganalisis kinerja pemerintahan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pada tahun 2021 perekonomian di Jawa Timur meningkat dibandingkan tahun 2020. Kinerja ekonomi Jawa Timur pada tahun 2021 tumbuh 3,57% (yoy) atau meningkat dibandingkan 2020 yang tumbuh sebesar -2,33% (yoy). Pelonggaran kebijakan mengenai pembatasan aktivitas masyarakat seiring berkurangnya kasus Covid-19 dan percepatan vaksinasi mendorong kenaikan mobilitas masyarakat dan dibukanya sektpr ekonomi produktif. Pada triwulan II-2022, Provinsi Jawa Timur mengalami pertumbuhan tertinggi sebesar 5,74%. Pertumbuhan ekonomi yang pesat di Jawa Timur menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerahnya juga semakin baik, mampu mengelola keuangan dengan baik di tengah-tengah pandemi Covid-19. Baik tidaknya kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dilihat dari pengukuran kinerja keuangan.

Pengukuran kinerja keuangan adalah salah satu bentuk yang menggambarkan kinerja pemerintah daerah. Informasi dari laporan pertanggungjawaban digunakan sebagai indikator pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah ini penting untuk dilakukan, dalam rangka melaksanakan pengelolaan keuangan daerah akan dilakukan analisis rasio keuangan APBD dengan menggunakan indikator-indikator yang selama ini digunakan terhadap kinerja pemerintah daerah yang dinilai jujur, akurat, efektif, dan efisien.

Berdasarkan penelitian sebelumnya mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor karakteristik seperti Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Aziz, (2016), *Intergovernmental Revenue* dan Belanja Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Nugroho & Novi, (2018), dan Kemakmuran berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Natoen et al., 2019).

Salah satu karakteristik pemerintah daerah yang memberikan pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah adalah Ukuran Pemerintah Daerah. Jika semakin besar ukuran pemerintah daerah maka semakin besar juga peluang kemudahan pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan operasional dan roda pemerintahan daerah, begitu juga sebaliknya apabila ukuran pemerintah daerah kecil maka dalam pelaksanaan operasional dan roda pemerintahan daerah akan cenderung mengalami kesulitan, karena semakin besar ukuran pemerintah dapat memberikan kelancaran dalam memperoleh pendapatan asli daerah (Aziz, 2016).

Ukuran pemerintah daerah dapat diproksikan dengan total aset yang dimiliki daerah tersebut. Agar bisa memberikan pelayanan yang optimal untuk

masyarakatnya harus didukung dengan aset yang memadai. Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Maiyora (2015) bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan, hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sari (2016), Aziz (2016), Dewata *et al* (2017) , serta Alvin *et al* (2018). Artinya ukuran pemerintah daerah merupakan salah satu faktor yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kinerja keuangan. Penelitian lain yang dilakukan oleh Harumiati & Payamta (2014), Mulyani & Wibowo, (2017), serta Nugroho & Novi, (2018) menemukan hasil bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Karakteristik yang kedua, kemakmuran adalah kemampuan untuk mencukupi kebutuhan. Kemakmuran suatu negara dapat diukur dengan berbagai macam ukuran karena beberapa orang memiliki kehidupan yang berbeda dan tolak ukur dari kesejahteraan juga berbeda. Hasil dari penelitian terdahulu kemakmuran dicerminkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah 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 dengan daerah yang PAD nya masih rendah (Ernawati & Jaeni, 2018).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber utama pembiayaan daerah. Oleh karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Beberapa daerah tergolong sebagai daerah yang beruntung karena memiliki sumber penerimaan yang potensial, yang berasal dari pajak, retribusi daerah, serta ketersediaan sumber daya alam yang memadai yang dapat dijadikan sumber

penerimaan daerah. Namun di beberapa daerah, otonomi bisa menyebabkan persoalan tersendiri mengingat adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Kemampuan antara satu daerah dengan daerah lainnya tentu berbeda – beda. Berbagai upaya bisa dilakukan oleh pemerintahan daerah dalam meningkatkan pendapatan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan setiap potensi maupun kapasitas fiskalnya untuk mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pemerintahan pusat (Setyawan & Adi, 2008).

Menurut Sumarjo (2010), karakteristik yang ketiga ialah *intergovernmental revenue* yang merupakan bagian dari pendapatan yang berasal dari lingkungan eksternal dan besarnya ketergantungan Pemerintah Daerah dari transfer pemerintah pusat. *Intergovernmental revenue* bisa dikenal dengan dana perimbangan (Suhardjanto et al., 2010). Undang–Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Dana perimbangan bersumber dari pendapatan di APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah guna mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan serta kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak serta DAU dan DAK merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk membiayai kelebihan belanja daerah. Besarnya dana perimbangan

yang diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya, sehingga dapat membuat kinerja keuangan pemerintah daerah menurun.

Karakteristik yang keempat adalah belanja daerah. Belanja daerah berkaitan dengan pembangunan infrastruktur dan layanan yang dapat diakses oleh publik. Belanja daerah dimaksudkan demi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Belanja daerah yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun pemerintah. Semakin banyak pembangunan yang dibuat pemerintah daerah maka semakin baik pula dalam pelayanan yang diberikan pemerintah kepada publik. Sehingga, memperlancar segala aktifitas yang ada di pemerintah daerah tersebut, maka kinerja pemerintah daerah juga akan semakin baik (Annisa et al., 2020).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Nugroho & Novi (2018) dengan beberapa perbedaan. Perbedaan pertama, penambahan variabel independent *Wealth* (Kemakmuran). Kedua, periode untuk penelitian ini adalah tahun 2018 sampai 2021. Ketiga, cakupan wilayah dari penelitian ini adalah provinsi Jawa Timur. Penelitian ini penting untuk dilakukan agar dapat mengetahui perkembangan dari kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini juga dapat dijadikan bahan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah pada setiap periode untuk tujuan perbaikan kinerja di masa mendatang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka masalah yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Ukuran Pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Kemakmuran (*Wealth*) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah *Intergovernmental Revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah Belanja Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur
2. Untuk mengetahui Kemakmuran (*wealth*) berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur
3. Untuk mengetahui apakah ukuran *Intergovernmental Revenue* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur
4. Untuk mengetahui apakah belanja daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur

1.4 Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian diatas, maka hasil yang dicapai penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat yang lebih, yaitu antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan kontribusi dalam memahami efisiensi kinerja keuangan.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan tambahan informasi mengenai hubungan karakteristik pemerintah daerah yang meliputi ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, *intergovernmental revenue*, dan belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktik

Secara praktik dengan adanya penelitian ini diharapkan hasilnya dapat dijadikan pedoman dan memberikan kontribusi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai salah satu faktor yang dapat membantu perekonomian bahwa dari segi akuntansi struktur APBD yang ditetapkan oleh suatu daerah. Adapun manfaat penelitian bagi pihak-pihak yang berkepentingan sebagai berikut:

- a. Bagi pemerintah, Penelitian ini dapat dijadikan dasar untuk mempertimbangkan dalam pembuatan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang akan datang, khususnya mengenai hal-hal terkait kebijakan yang dapat meningkatkan angka pendapatan asli daerah.
- b. Bagi peneliti selanjutnya, Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengkaji dalam bidang yang sama dengan pendekatan dan ruang lingkup yang berbeda.
- c. Bagi pihak eksternal, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat atau pihak tertentu yang membutuhkan informasi mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah yang digunakan untuk pengambilan keputusan.