

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan titik awal dimulainya otonomi daerah. Sebagai konsekuensi dari otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata serta berkesinambungan. Kewajiban itu dapat dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangan secara optimal. Dampak lain dari adanya otonomi daerah adalah semakin kuatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Erawati, 2009 dalam Darmanto, 2012).

Namun setelah lebih dari sepuluh tahun otonomi berjalan, kinerja pemerintah daerah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik belum menunjukkan perbaikan yang signifikan, termasuk dalam kinerja keuangan. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2010 menunjukkan bahwa 516 daerah yang diaudit, 7% mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP), 66% mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP), 5% mendapatkan opini tidak wajar (TW) dan 22% mendapatkan opini

tidak memberikan pendapat (TMP). Sedangkan pada tahun 2009 dari 504 daerah yang diaudit, 3% mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP), 65% mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP), 10% mendapatkan opini tidak wajar (TW), dan 22% mendapatkan opini tidak memberikan pendapat (TMP). Dari data diatas menunjukkan bahwa masih banyak daerah yang mendapatkan opini tidak wajar (TW) dan tidak memberikan pendapat (TMP) yang menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah masih buruk dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga berdampak buruk terhadap penilaian pemerintah daerah oleh BPK yang berarti juga penyelenggaraan pemerintahan yang baik belum bisa terwujud.

Salah satu cara bagi pemerintah daerah untuk mencapai pemerintahan yang baik adalah dengan melakukan pengukuran kinerja. Selain untuk menciptakan pemerintahan yang baik, pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2007) adalah dalam rangka menciptakan pertanggungjawaban publik berkaitan dengan pengelolaan pemerintahan di daerah, termasuk didalamnya adalah pengelolaan keuangan daerah. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007).

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis

sehinggadiperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Kinerja keuangan pemerintah daerah tentunya dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan terdiri dari tiga kategori yaitu faktor lingkungan, faktor organisasional dan faktor finansial (Groves et all, 2001 dalam Darmanto, 2012). Beberapa penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, belanja modal dan jumlah penduduk.

Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Belanja Modal merupakan bagian dari faktor-faktor finansial yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah. Dana Perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Dalam UU No.33/ 2004 disebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selain PAD dan Dana Perimbangan, bertambahnya Belanja Modal pada suatu daerah akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas

masyarakat meningkat dan bertambahnya investor yang akan berujung pada meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Sedangkan jumlah penduduk merupakan bagian dari faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Jumlah penduduk di suatu daerah akan berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Semakin besar jumlah penduduk suatu daerah, maka akan menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik lebih baik, dengan adanya tuntutan tersebut maka pemerintah akan terdorong untuk meningkatkan kinerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Julitawati dkk (2012) tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Aceh, menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan secara simultan dan parsial berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Sementara penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2012) mengenai pengaruh Belanja Modal terhadap pertumbuhan kinerja keuangan daerah di Jawa Tengah dengan pendapatan asli daerah sebagai variabel intervening, menunjukkan bahwa Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah baik secara langsung maupun tidak langsung.

Sedangkan Darmanto (2012) yang melakukan penelitian pada pemerintah daerah di Indonesia tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, menunjukkan bahwa jumlah penduduk (*population*) dan *leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di

Indonesia. Sedangkan jumlah tenaga kerja (*employment*) dan ukuran (*size*) pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti ingin menguji faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dengan judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Belanja Modal dan Jumlah Penduduk terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2010-2011)”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Julitawatidkk (2012) yang meneliti tentang pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Terdapat empat perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Pertama, dalam penelitian ini menggunakan empat variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Belanja Modal dan Jumlah Penduduk. Sedangkan pada penelitian sebelumnya hanya menggunakan dua variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan.

Perbedaan yang kedua, untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan rasio kemandirian, rasio efisiensi dan rasio aktivitas. Sedangkan pada penelitian sebelumnya hanya menggunakan rasio efisiensi. Ketiga, sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan pada penelitian sebelumnya sampel yang digunakan adalah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Keempat, penelitian ini memiliki rentang waktu dua tahun yaitu mulai dari tahun 2010-

2011. Sedangkan pada penelitian sebelumnya memiliki rentang waktu tiga tahun yaitu mulai dari tahun 2009-2011.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti diantaranya:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY?
3. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY?
4. Apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai 4 tujuan, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY.
2. Untuk mengetahui apakah dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY.
3. Untuk mengetahui apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY.

4. Untuk mengetahui apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah dan DIY.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Perkembangan ilmu pengetahuan dan menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang akuntansi serta menjadi inspirasi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.
2. Bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan perbaikan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal perbaikan kebijakan pada periode tahun-tahun selanjutnya yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainyadalam hal pengelolaan keuangan daerah.