

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu dari provinsi yang ada di Indonesia yang menerapkan otonomi daerah. Otonomi daerah memberikan kekuasaan dan kewenangan pemerintah ke daerah dengan desentralisasi pemerintahan sesuai dengan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian digantikan oleh Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangannya sendiri dan dalam pengambilan keputusan yang dianggap sesuai dengan kepentingan, sehingga nantinya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Provinsi Jawa Timur menjadikan otonomi daerah sebagai acuan dalam pelaksanaan pelayanan publik yang memiliki tujuan dan arah yang jelas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dan hal ini yang disebut otonomi daerah, yaitu. pemerintah pusat mengalihkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonom (Karlinda et al., 2021).

Otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah itu sendiri. Menurut (Pandelaki, 2021) pemberian otonomi daerah akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi suatu daerah yang akan memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri. Pelaksanaan otonomi daerah sangat memerlukan adanya sistem desentralisasi secara transparan, efektif, dan efisien yang dapat dipertanggung jawabkan kepada

masyarakat luas. Menurut (Sugiarto, 2019) mengemukakan bahwa alasan diterapkannya kebijakan otonomi pada daerah karena pemerintah pusat tidak mampu mengurus secara mandiri keberhasilan pembangunan daerah secara keseluruhan oleh sebab itu pemerintah pusat melimpahkan kewenangan ataupun kekuasaan terhadap pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus secara mandiri kepentingan-kepentingan daerahnya.

Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk dilakukan karena pemerintah pusat menerapkan kebijakan otonomi daerah dengan harapan bahwa pemerintah daerah dapat lebih mandiri dalam mengelola keuangan daerahnya dengan tujuan agar proses pembangunan yang dilakukan daerah dapat diselesaikan dengan cepat tanpa harus menunggu bantuan pendanaan yang bersumber dari pusat (Antari & Sedana, 2018). Kinerja (performance) diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran pekerjaan. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu maupun kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan (Rasyid, 2022).

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut dalam rangka APBD pada PP No. 58 Pasal 1 Ayat 5 (*Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*, n.d.). Kinerja keuangan pemerintah daerah menunjukkan tingkat pencapaian dari hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan

menggunakan sistem keuangan melalui kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode tertentu. Selama periode tersebut, pemerintah diharapkan mampu menghasilkan kinerja yang optimal dengan rancangan anggaran yang telah ditetapkan dan disahkan sebelumnya.

Pengukuran kinerja keuangan untuk kepentingan publik dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan membandingkan skema kerja dan pelaksanaannya. Kinerja keuangan pemerintah daerah mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahunnya dilihat dari seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam menggali potensi-potensi daerahnya (I. Sari et al., 2021). Peningkatan kinerja keuangan pemerintah akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat, dimana semakin besar kemampuan daerah dalam menggali potensi-potensi daerah selain digunakan untuk membiayai jalannya sistem pemerintahan dan pembangunan daerah, juga digunakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara optimal.

Menurut ahli mengenai penilaian kinerja yang dipaparkan oleh (Whittaker, 1995) dalam *government performance and result act, a mandate for strategic planning and performance measurement* menyatakan bahwa pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Terdapat unsur akuntabilitas dalam good governance yang baik, dimana pemerintah diharapkan dapat melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan agar masyarakat dapat menilai. Menurut Teknik yang digunakan untuk menganalisis laporan keuangan antara lain adalah Analisis Rasio Keuangan. Analisis Rasio Keuangan yaitu suatu ukuran untuk mengidentifikasi

ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Analisis Rasio Keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara menghitung Kinerja Keuangan Daerah dan Kemampuan Keuangan Daerah. Ada beberapa cara untuk menghitung Kinerja Keuangan Daerah, diantaranya adalah dengan menghitung Rasio Kemandirian, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektifitas, Rasio Efisiensi, dan masih banyak lagi. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal. Rasio desentralisasi fiskal menunjukkan kemampuan pemerintah daerah menjalankan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi (Maulana, 2022).

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan, serta pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah (Vurry et al., 2018). Pendapatan yang diterima dalam APBD akan digunakan untuk membiayai kebutuhan daerahnya, dan diharapkan pendapatan tersebut akan terus meningkat secara signifikan tiap tahunnya. Penyusunan APBD akan disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan keuangan daerah seperti kemampuannya dalam meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya.

Penilaian kinerja dilakukan untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam tahap penilaian kinerja, akuntansi manajemen berperan dalam pembuatan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) dan satuan ukur untuk masing-masing aktivitas yang dilakukan (Niansyah et al., 2018)

Hasil pemeriksaan BPK mengungkapkan bahwa terdapat 8.483 temuan yang memuat 14.501 permasalahan sebesar Rp8,37 triliun, meliputi 6.617 (46%) permasalahan kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) dan 7.512 (52%) permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundangundangan (selanjutnya disebut ketidakpatuhan) sebesar Rp8,26 triliun, serta 372 (2%) permasalahan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan sebesar Rp113,13 miliar. Jika dalam suatu daerah terdapat banyak permasalahan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifitas, kinerja keuangan yang ada pada daerah tersebut dianggap belum baik (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021).

Pada APBD Konsolidasian di Jatim pada Triwulan I-2021 terjadi surplus anggaran sebesar Rp7,08 triliun. Surplus tersebut walaupun secara nominal cukup rendah dibandingkan tahun anggaran 2019 dan 2020, tetapi secara persentase sangat tinggi mencapai 66,34% dari realisasi Belanja Daerah pada Triwulan I-2021. Hal ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan anggaran di Jawa Timur mempunyai kinerja sangat rendah apalagi jika dibandingkan dengan kinerja pelaksanaan APBD Triwulan I-2021 yang mencapai 21,73%.

Dilihat dari total realisasi pendapatan tahun 2021 di seluruh daerah tingkat kabupaten/kota se-Jawa Timur tercatat sebesar Rp17,77 triliun rupiah atau (16,48 persen) dari target yang ditentukan. Sebagian besar pendapatan kabupaten/kota bersumber dari dana perimbangan 10.560,54 milyar rupiah (60,37 persen), sementara penerimaan daerah dari PAD masih lebih rendah, yaitu 6.457,79 miliar rupiah atau sekitar (36,34 persen) dari total pendapatan. Penerimaan PAD seharusnya dapat menjadi sumber pendapatan utama di daerah tersebut, karena pendapatan ini digali dari potensi daerah dan daerah mempunyai kewenangan penuh dalam memanfaatkan PAD ini sesuai kebutuhan dan prioritas daerah. Berdasarkan hal tersebut, kinerja keuangan pemerintah menjadi sangat rendah karena rendahnya kontribusi dari PAD tersebut (Direktorat Jendral Perbendaharaan, 2022)

Umumnya pendapatan kabupaten/kota sebagian besar berasal dari dana perimbangan, terutama diperoleh dari dana alokasi umum. Hal tersebut menunjukkan bahwa, masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan juga menunjukkan rendahnya tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai pihak yang berperan dalam mengelola keuangan daerah sangat penting untuk meminimalkan terjadinya penurunan pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahunnya dengan meningkatkan kemampuannya dalam menghasilkan sumber-sumber keuangan (Antari & Sedana, 2018). Suatu daerah dapat dikatakan berhasil apabila pemerintahan daerah tersebut mampu untuk meningkatkan pertumbuhan pendapatannya secara signifikan setiap tahunnya. Sejalan dengan diterapkannya otonomi daerah, maka pemerintahan di

Provinsi Jawa Timur harus berjalan dengan baik agar dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan otonomi daerah tersebut dapat dilihat dari PAD, namun kenyataan pemerintah daerah masih sangat bergantung pada dana bantuan pusat yang disebut dana perimbangan (Azizi, 2018). PAD dan dana perimbangan memiliki peranan yang besar sebagai sumber pembiayaan pembangunan dan pada akhirnya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah (Andriana, 2020).

PAD merupakan salah satu pilar kemandirian suatu daerah yang bersumber dari kegiatan ekonomi daerah itu sendiri. Sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain PAD yang sah. Kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah (Matande et al., 2018). Dana perimbangan juga merupakan salah satu sumber pendanaan daerah. Undang-undang No.33 tahun 2004 menyebutkan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Era desentralisasi membuat pengawasan keuangan terhadap pemerintah daerah harus dilakukan lebih efektif oleh pemerintah pusat agar tercipta suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel (Sawir, 2020).

Era reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas mengakibatkan semakin kuatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Matande et al., 2018). Provinsi Jawa Timur memiliki 7 Kabupaten/Kota yang dijadikan sebagai kawasan metropolitan, yaitu Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Mojokerto, Kota Mojokerto, Kota

Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Lamongan yang sering disebut dengan kawasan metropolitan Jawa Timur atau disebut Gerbangkertosusila. Kawasan metropolitan merupakan suatu kawasan dengan konsentrasi penduduk yang besar, dengan kesatuan ekonomi dan sosial yang terpadu, dan mencirikan aktivitas kota. Kawasan metropolitan seringkali berperan sebagai pusat konsentrasi kegiatan yang tinggi sehingga menjadi mesin pertumbuhan wilayah untuk skala regional, nasional, bahkan internasional (Putra, 2021). Kawasan metropolitan di Jawa Timur, diharapkan mampu untuk menjadi penunjang dalam pertumbuhan pendapatan daerah maupun provinsi.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2021 adalah "Mempercepat pemulihan ekonomi dan Reformasi Sosial dengan fokus pembangunan Pemulihan Industri, Pariwisata dan Investasi, Reformasi Sistem Kesehatan Jawa Timur, Reformasi Sistem Perlindungan Sosial, Reformasi Sistem Ketahanan Bencana dan Optimalisasi Agrobisnis berbasis Sinergitas Desa-Kota". Ini diberlakukan demi pemulihan kembali pertumbuhan ekonomi daerah Jawa Timur.

Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang akan mempengaruhi Kinerja Keuangan berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pertumbuhan Ekonomi. Penelitian ini akan dilakukan dengan mencari data yang berada di Badan Pusat Statistik Jawa Timur dan Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan.

Beberapa peneliti telah melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi luas pengungkapan Kinerja Keuangan. Dari hasil penelitian

yang telah disebutkan, terdapat hasil yang berbeda-beda. Beberapa dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pertumbuhan Ekonomi memiliki pengaruh terhadap pengungkapan Kinerja Keuangan, namun disisi lain faktor tersebut memungkinkan juga tidak berpengaruh terhadap pengungkapan Kinerja Keuangan. Maka dari itu, topik penelitian ini sangat menarik untuk dikaji ulang dan diuji kembali. Penelitian ini adalah studi empiris yang bermaksud untuk menguji apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh atau tidak berpengaruh terhadap pengungkapan Kinerja Keuangan.

Pengungkapan Kinerja Keuangan telah beberapa kali diteliti sebelumnya, diantaranya oleh Fernandes & Putri (2022), B. I. Sari & Wati (2021), dan Angelina et al (2020). Dari ketiga penelitian yang telah disebutkan, semuanya menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif pada Kinerja Keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan (Kadek & Indrawati, 2019) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Kemudian penelitian mengenai Dana Perimbangan terdapat penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Kadek & Indrawati (2019) menyatakan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Karlinda et al, (2021), Lisa dan Priyagus (2018). Penelitian mereka menunjukkan, bahwa dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dengan celah senjang penelitian yang terjadi, topik ini sangat menggugah untuk

diangkat kembali guna menindaklanjuti dan memperluas wawasan baru sebagai wujud dari berkembangnya ilmu pengetahuan.

Penelitian ini merupakan studi empiris pada Kabupaten/Kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021, dan akan menguji apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh signifikan atau tidak berpengaruh signifikan terhadap pengungkapan Kinerja Keuangan. Berdasarkan uraian tersebut, judul penelitian yang diangkat adalah: **“PENGARUH PAD, DANA PERIMBANGAN, DAN PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP KINERJA KEUANGAN KABUPATEN/KOTA PEMERINTAH DAERAH PADA PROVINSI JAWA TIMUR”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021?
3. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021.
2. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021.
3. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur tahun 2017-2021.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis kepada berbagai pihak khususnya bagi pihak yang berhubungan dengan objek yang diteliti.

1.4.1 Manfaat dalam Pengembangan Ilmu

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat akademis bagi perkembangan ilmu pengetahuan ekonomi pada konsentrasi akuntansi dan menjadi bahan referensi bagi penelitian-penelitian di masa yang akan datang bagi pembaca, khususnya mahasiswa program studi akuntansi yang hendak meneliti tentang fenomena yang berkaitan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah.

1.4.2 Manfaat Operasional

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan manfaat bagi peneliti sebagai wadah untuk berpikir kritis dan menambah wawasan pengetahuan mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pertumbuhan ekonomi terhadap kinerja keuangan.

b. Bagi Manajemen Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan kajian dan pertimbangan pemerintah dalam mengambil keputusan, serta menjadi motivasi yang mendorong pemerintah untuk aktif dalam berkontribusi bagi masyarakat dan sosial ekonomi serta mengungkap kinerja keuangannya melalui laporan keuangan yang akan disajikan.

c. Bagi Masyarakat dan Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumber literatur bagi masyarakat dan membangkitkan kesadaran akan pentingnya melekat pada bidang ekonomi. Informasi ini juga dapat menjadi stimulus kontrol bagi pemerintah untuk memenuhi hak-hak dan kewajiban yang telah tertera pada Undang-Undang desentralisasi fiskal dan transparansi kinerja keuangan.