

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Berlangsungnya otonomi daerah ditandai dengan ditetapkannya paket Undang-Undang (UU) No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang disempurnakan menjadi UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004. Karena UU No 32 Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka ditetapkanlah UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dengan pembaharuan beberapa pasal pada UU No 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah.

Dalam UU tentang pemerintah daerah tersebut disebutkan bahwa daerah-daerah di Indonesia yang terbagi menjadi daerah otonom berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik *nonprofit motif*, bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, memberikan atau meningkatkan kesejahteraannya, serta bertanggung jawab kepada publik/ masyarakat dan parlemen (Novianti, 2015: 39).

Sebagai bentuk pertanggungjawabannya kepada publik, pemerintah daerah membuat laporan keuangan yang merepresentasikan posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas sektor publik. Hal tersebut sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang mana akuntabilitas yang dimaksud sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah “mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik”.

Selaras dengan itu, akuntabilitas pemerintah daerah yang dimaksud Depdagri dalam Haris (2005:349) didefinisikan sebagai:

‘kewajiban-kewajiban dari pemerintah daerah baik Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dipercayakan merencanakan kebijakan pembangunan daerah dan pelaksanaannya, melaksanakan kebijaksanaan nasional di daerah, untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya’.

Berlakunya otonomi daerah, menjadi tuntutan bagi setiap daerah untuk dapat melaksanakan kemandirian atas pemerintah daerahnya masing-masing, sehingga pemerintah daerah dituntut untuk dapat menyajikan laporan keuangan dalam mencapai transparansi dan akuntabilitas publik, tuntutan tersebut juga terjadi karena semakin meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik (Magdalena & Kurniawan, 2013: 92). Pelaporan keuangan sektor publik seperti yang diungkap Novianti (2015:40), bertujuan untuk memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas dari suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dipakai oleh suatu entitas dalam aktivitasnya untuk mencapai tujuan.

Sebagai organisasi sektor publik, dalam menjalankan pemerintahannya pemerintah daerah harus memiliki nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good government governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dikutip dari Novianti (2015: 52), *good* dalam *governance* mengandung dua pengertian, yaitu: (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional untuk kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Sehingga, dalam menjalankan pemerintahannya, pemerintah daerah harus melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan nilai yang terkandung dalam *good governance* tersebut dengan bertanggung jawab kepada publik.

Pelaksanaan *good governance* ini didasari oleh teori *stewardship* yang merupakan bagian dari *agency theory*, yang menjelaskan situasi dimana manajer sebagai *steward* akan melindungi dan memaksimalkan kekayaan organisasi dengan kinerja perusahaan (Donaldson, et. al., 1991; dalam Anton, 2010). Teori *stewardship* ini dalam pengelolaan organisasinya, memfokuskan pada harmonisasi antara pemilik modal (*principles*) dengan pengelola modal (*steward*) dalam mencapai tujuan bersama. Dalam organisasi sektor publik, yang dimaksud dengan *steward* dalam hal ini adalah pemerintah daerah yang berusaha mengelola pemerintahannya sesuai dengan tujuan prinsipal. Prinsipal yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan masyarakat sebagai *shareholder*. Sehingga pemerintah daerah sesuai dengan teori *stewardship* melakukan pengelolaan daerah yang mengacu pada APBD yang telah disepakati bersama untuk mencapai tujuan organisasi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Desentralisasi di Indonesia menurut Haris (2005:39) ditujukan untuk “membangun *good governance* mulai dari akar rumput politik”, yang dicirikan oleh adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai atas kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (Haris, 2005:40). Rondinelli (1981:133) mengartikan bahwa desentralisasi ini perlu untuk mempercepat laju pertumbuhan, mengintegrasikan keragaman wilayah yang heterogen, memanfaatkan sumber daya secara efisien untuk mempromosikan pembangunan di daerah yang dilanda kemiskinan atau tertinggal secara ekonomi.

Rondinelli (1981; dalam Hardiana et al., 2020) berpendapat bahwa terdapat tiga jenis desentralisasi, yaitu: 1) Dekonsentrasi atau desentralisasi administratif, 2) Desentralisasi fiskal, 3) Devluasi atau desentralisasi demokratis. Sesuai dengan konsep Rondinelli (1981; dalam Hardiana et al., 2020:198), perubahan yang terjadi pada pola pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia, yaitu 1) pengalihan tanggung jawab administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (desentralisasi administratif), 2) pengalihan sumber daya fiskal dan sumber daya penghasil

pendapatan dari pemerintah pusat ke tingkat yang lebih rendah (desentralisasi fiskal), 3) pengalihan kekuasaan dan sumber daya kepada pemerintah daerah dan harus bertanggung jawab kepada masyarakat melalui dewan.

Desentralisasi yang dimaksud dalam penelitian ini lebih terfokus pada desentralisasi fiskal. Menurut Kyriacou & Roca-Sagalés (2011: 204) sebagian studi empiris menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal dapat meningkatkan kualitas pemerintahan. Dalam artikelnya, Kyriacou & Roca-Sagalés (2011: 205) dengan menyebutkan beberapa penelitian diantaranya penelitian De Mello dan Barenstein (2001); Fisman dan Gatti (2002); Fan et al., (2009), mengungkap bahwa negara yang lebih terdesentralisasi fiskal cenderung tidak terlalu korup serta dapat mengurangi korupsi. Desentralisasi fiskal mengacu pada distribusi pajak dan tanggung jawab pengeluaran atau penugasan di antara berbagai tingkatan pemerintahan. Dikatakan bahwa suatu sistem lebih terdesentralisasi secara fiskal jika semakin besar proporsi pendapatan dan pengeluaran pajak yang dimiliki oleh tingkatan pemerintahan yang lebih rendah (Kyriacou & Roca-Sagalés 2011: 207).

Di Indonesia, desentralisasi resmi dijalankan dengan berlangsungnya pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sejak pergantian pemerintahan dari orde baru menuju orde reformasi pada 1 Januari 2001. Pergantian tersebut salah satunya berdampak pada perubahan di bidang manajemen keuangan daerah (Halim, 2008: 3), yang merupakan alat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintah daerah (Halim, 2008: 1). Rusmin et al (2014; dalam Suryaningsih & Sisdyani, 2016: 1454) mengemukakan bahwa tujuan desentralisasi di Indonesia adalah “untuk mempromosikan penyampaian informasi yang lebih baik dari layanan pemerintah dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah”. Selaras dengan itu, desentralisasi muncul akibat dari tuntutan daerah untuk diberi kewenangan dalam melakukan pembangunan di daerahnya sendiri (BPK RI, 2020b).

Desentralisasi di Indonesia dilakukan dengan penerapan otonomi daerah, yang tidak hanya dapat meningkatkan kemandirian pemerintah daerah, tetapi juga dapat mempengaruhi tingkat pertumbuhan perekonomian di suatu negara

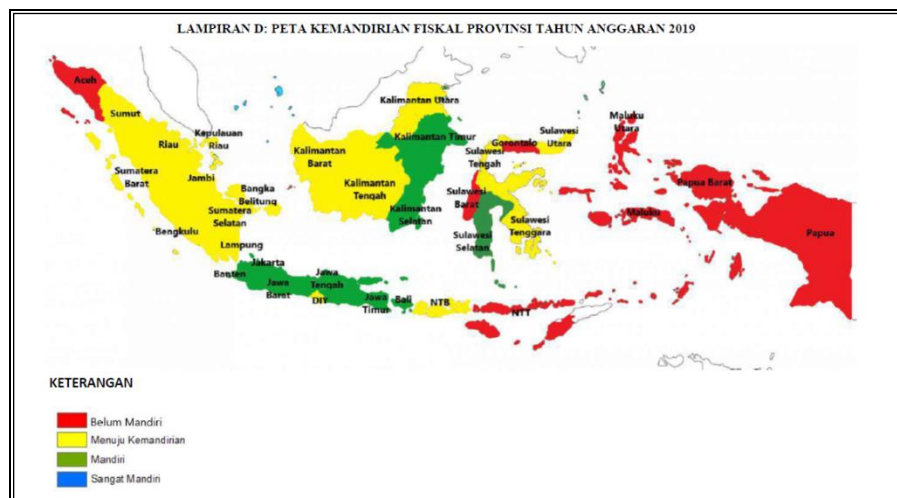
(Adnyani & Wiagustini, 2018: 1112). Desentralisasi ini selain menyentuh aspek pengelolaan pemerintahan seperti yang dituangkan pada UU No 32 Tahun 2004, juga diarahkan pada aspek pengelolaan keuangan yang dituangkan dalam UU No 33 Tahun 2004, sehingga dengan produk kebijakan tersebut memberikan harapan baru bagi pemerintah Indonesia untuk menjalankan strategi dalam pengelolaan pemerintahan, baik dalam aspek politik maupun administratif (Wicaksono, 2012:25).

Desentralisasi dan otonomi daerah muncul karena adanya ketimpangan pembangunan antara daerah (BPK RI, 2020: 19), ketimpangan pembangunan ini terlihat dari pembangunan antara daerah di Pulau Jawa dan Bali dengan daerah di luar Jawa dan Bali, hal tersebut tercermin dari kemandirian fiskal daerah setelah lebih dari dua puluh tahun otonomi daerah diberlakukan. Berdasar data pada Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2018 dan 2019, satu satunya daerah yang masuk kategori sangat mandiri berada di Pulau Bali dan dua daerah yang masuk kategori mandiri berada di Pulau Jawa, jumlah daerah di Pulau Jawa dan Bali tahun 2019 yang masuk kategori menuju kemandirian sebanyak 25 entitas yang meningkat dua entitas dibandingkan dengan tahun 2018, serta untuk daerah yang masuk kategori belum mandiri di Pulau Jawa dan Bali memiliki angka IKF diatas 0,05 yang lebih tinggi dibanding dengan daerah di luar Pulau Jawa dan Bali.

Dengan adanya ketimpangan tersebut, maka dalam struktur APBD, pendapatan daerah tidak hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tujuannya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerahnya (BPK RI, 2020: 9), tetapi juga adanya pendapatan lain yaitu dari dana perimbangan. Kesenjangan fiskal antar daerah tersebut dapat diturunkan dengan adanya dana perimbangan untuk pemerataan pendapatan antar pemda. Namun, semakin tinggi persentase jumlah dana perimbangan, hal tersebut mengindikasikan bahwa pemda tidak mandiri dalam mengelola pendapatannya sehingga menyebabkan penilaian akuntabilitas kinerja semakin rendah (Suryaningsih &

Sisdyani, 2016: 1463). Kesenjangan tersebut lebih jelasnya bisa terlihat dari tingkat Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) yang dikembangkan oleh Hunter (1977) yang telah disesuaikan dengan struktur APBD di Indonesia (BPK RI, 2020: 10).

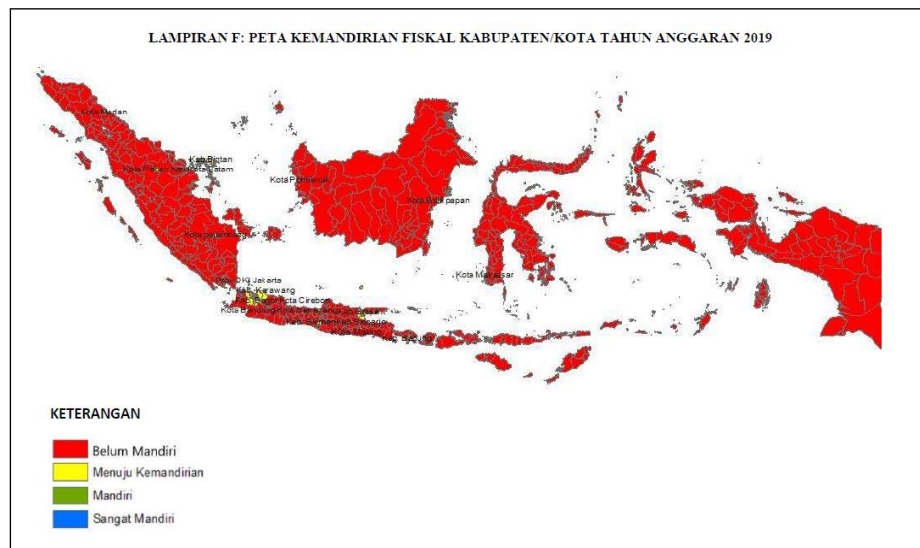
Jika dilihat dari IKF per provinsi tahun anggaran 2019 maka dapat ditunjukkan oleh peta kemandirian fiskal sebagai berikut:



Sumber: BPK RI, 2020

Gambar 1.1 Peta Kemandirian Fiskal Provinsi Tahun Anggaran 2019

Gambar 1.1 menunjukkan tidak ada provinsi yang masuk dalam kategori sangat mandiri. Sebagian besar provinsi di wilayah Jawa dan Bali telah mandiri, sedangkan di luar Jawa dan Bali hanya provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan lalu disusul oleh provinsi Sulawesi Selatan yang meningkat menjadi mandiri pada tahun anggaran 2019. Perbedaan kemandirian daerah tersebut dikarenakan potensi tiap daerah berbeda-beda, juga tergantung dari pengelolaan potensi daerah tersebut untuk menghasilkan pendapatan asli daerahnya. Dalam hal ini kemandirian fiskal wilayah Jawa dan Bali lebih unggul karena banyak kawasan metropolitan sehingga perkembangan penduduk dan kegiatan ekonominya berkembang pesat yang akhirnya menjadi sumber pendapatan bagi daerah berupa PAD yang dapat mendorong kemandirian daerah tersebut. Namun, pada tingkat kabupaten/ kota IKF wilayah Jawa dan Bali pun rata-rata masuk kategori belum mandiri, yang dapat ditunjukkan pada gambar berikut:



Sumber: BPK RI, 2020

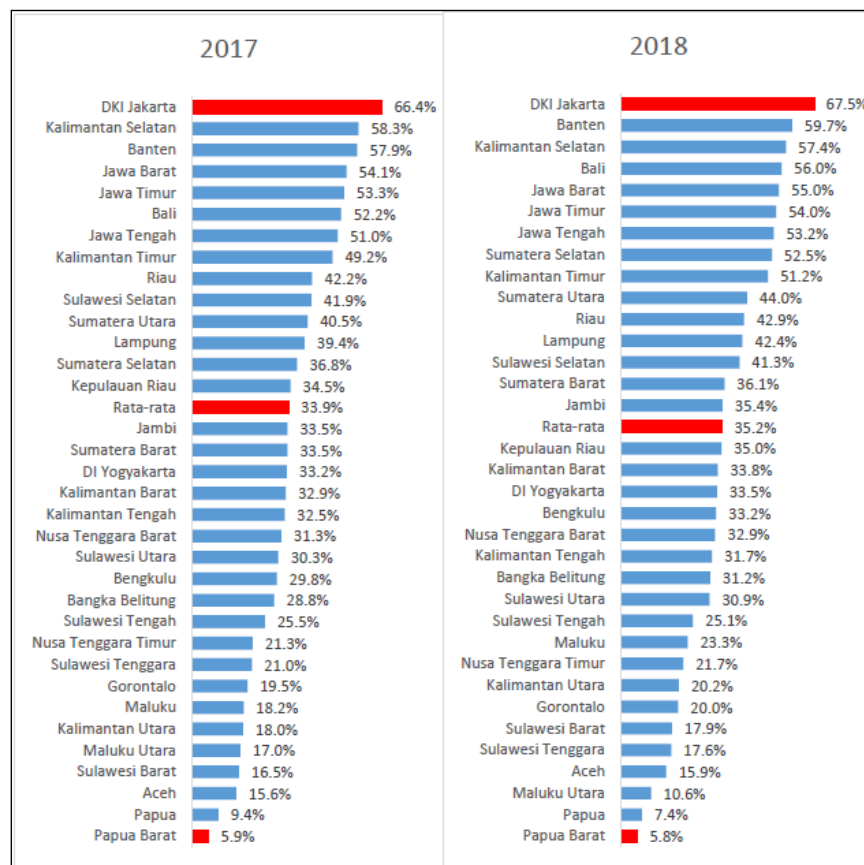
Gambar 1.2 Peta Kemandirian Fiskal Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2019

Dari gambar 1.2, dapat dijelaskan bahwa terdapat penurunan kategori belum mandiri menjadi 458 kabupaten/kota (90,16%), serta peningkatan kategori menuju kemandirian menjadi 36 entitas (7,09%), dan untuk kategori mandiri serta sangat mandiri tidak ada perubahan dari tahun sebelumnya yaitu untuk kabupaten/kota dengan kategori mandiri terdapat di Kota Surabaya dan Tangerang Selatan yang berada di Pulau Jawa serta kategori sangat mandiri di Kabupaten Badung yang berada di Pulau Bali. Berdasarkan gambar 1.2, hampir semua kabupaten/ kota di Indonesia belum mandiri untuk membiayai belanja daerahnya. Terdapat peningkatan dari tahun 2018 ke 2019 dengan dua entitas meningkat predikatnya dari belum mandiri menjadi menuju kemandirian, namun untuk predikat lainnya tidak ada peningkatan atau tetap.

Peta persebaran kemandirian fiskal pemerintah kabupaten/ kota di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan fiskal antara daerah terhadap pusat masih tinggi yang dibuktikan dengan tingkat kemandirian daerah sebagian besar kabupaten/ kota masuk kategori belum mandiri. Sesuai dengan pendapat Kuncoro (2012) dalam Purnomo & Achmad (2019: 2) berpendapat bahwa meskipun undang-undang telah menggarisbawahi titik berat otonomi pada kabupaten/ kota, akan tetapi justru kabupaten/ kota

mengalami tingkat ketergantungan yang lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi.

Selain dilihat dari indeks kemandirian fiskal, kinerja keuangan pemerintah daerah dari segi kemandirian dapat dilihat dari rasio PAD dan dana perimbangan. Hal ini sesuai dengan pendapat Mahmudi (2019) bahwa realisasi PAD yang semakin tinggi menunjukkan kinerja pemerintah daerah yang baik. Berdasarkan ringkasan APBD tahun anggaran 2017 dan 2018 yang bersumber dari DJPK (2018), rasio PAD tertinggi berada di wilayah Jawa kemudian diikuti oleh wilayah Bali Nusa Tenggara, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua Maluku. Kenaikan tertinggi rasio PAD dari tahun sebelumnya terjadi pada wilayah Bali Nusa Tenggara yaitu sebesar 2,6%. Berikut ditampilkan grafik mengenai perbandingan rasio PAD antar provinsi.



Sumber: DJPK Kemenkeu RI, 2018

Gambar 1.3 Perbandingan Rasio PAD antar Provinsi

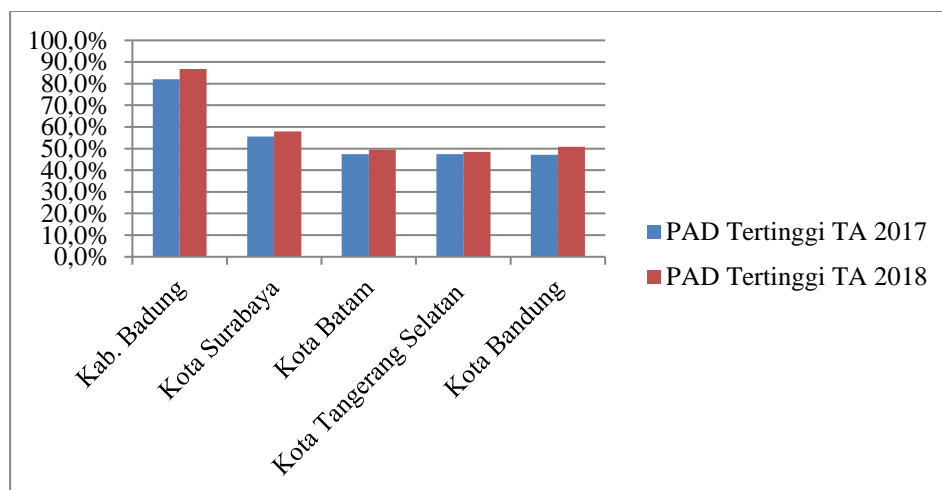
Gambar 1.3 menunjukkan bahwa wilayah Jawa dan Bali memiliki tingkat rasio PAD diatas rata-rata. Hanya ada satu provinsi yaitu DI Yogyakarta yang rasio PAD nya masih dibawah rata-rata, tetapi mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Jika dilihat dari perbandingan rasio PAD tingkat kabupaten/kota, maka dapat digambarkan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1 Rasio PAD Tertinggi dan Terendah Tingkat Kabupaten/Kota

PAD Tertinggi				PAD Terendah			
Daerah	TA 2017	Daerah	TA 2018	Daerah	TA 2017	Daerah	TA 2018
Kab. Badung	82,0%	Kab. Badung	86,8%	Kab. Mamberamo Tengah	0,1%	Kab. Mamberamo Tengah	0,1%
Kota Surabaya	55,6%	Kota Surabaya	58,0%	Kab. Deiyai	0,3%	Kab. Deiyai	0,2%
Kota Batam	47,5%	Kota Bandung	50,9%	Kab. Dogiyai	0,3%	Kab. Tembrauw	0,2%
Kota Tangerang Selatan	47,4%	Kota Batam	49,5%	Kab. Pegunungan Arfak	0,4%	Kab. Tolikara	0,2%
Kota Bandung	47,1%	Kota Tangerang Selatan	48,4%	Kab. Tolikara	0,4%	Maybrat	0,2%

Sumber: DJPK Kemenkeu RI, 2018 (diolah)

Tabel menunjukkan bahwa Kabupaten/Kota yang didominasi oleh wilayah Jawa (Kota Surabaya, Kota Tangerang Selatan, dan Kota Bandung) serta wilayah Bali (Kab. Badung) menempati posisi tertinggi untuk rasio PAD. Daerah tersebut dapat terlihat jelas pada grafik berikut:



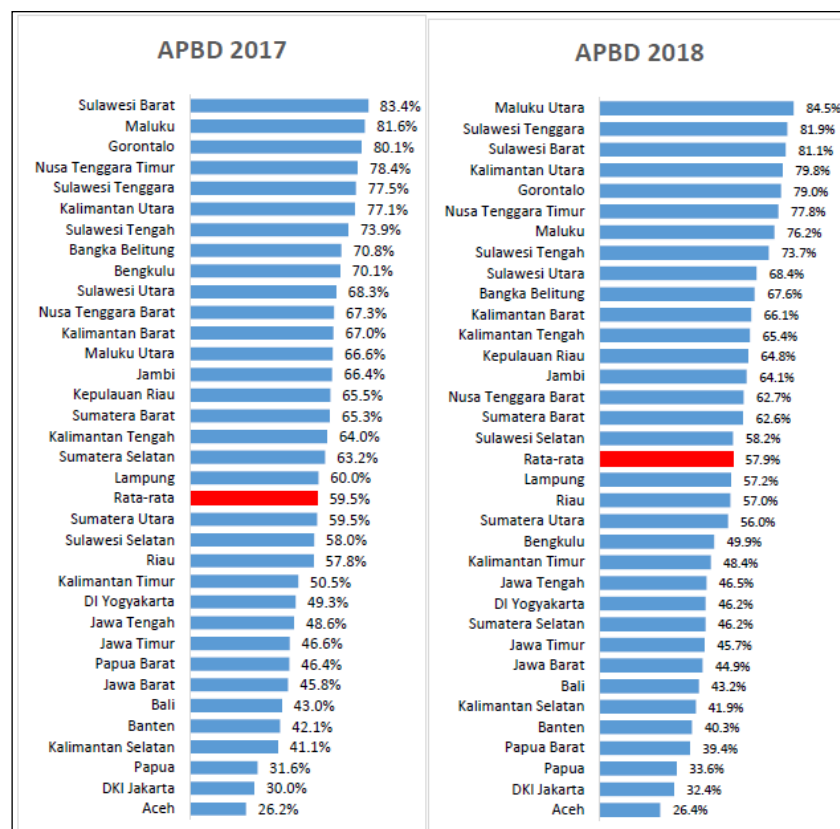
Sumber: DJPK Kemenkeu RI, 2018 (diolah)

Gambar 1.4 Grafik Kabupaten/Kota dengan PAD Tertinggi TA 2017 dan 2018

Gambar 1.4 menunjukkan daerah tingkat kabupaten/ kota dengan PAD tertinggi tetap di lima daerah yang terdapat di Pulau Jawa dan Bali, yang mana

posisi teratas ada di Kabupaten Badung dari Provinsi Bali, dan posisi kedua di Kota Surabaya dari Provinsi Jawa Timur. Artinya daerah-daerah tersebut memiliki tingkat kemandirian yang tinggi karena dapat mengoptimalkan potensi daerahnya.

Selain dari rasio PAD, kinerja keuangan dari segi kemandirian fiskal juga dapat dilihat dari rasio ketergantungan keuangan daerah yang sesuai dengan pendapat Mahmudi (2019: 140) bahwa semakin tinggi rasio ketergantungan keuangan daerah, maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan atau pemerintah provinsi. Ketergantungan fiskal berbanding terbalik dengan kemandirian fiskal, sehingga semakin tinggi rasio ketergantungan fiskal maka semakin rendah kemandirian daerah tersebut. Dapat ditunjukkan rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan antar provinsi sebagai berikut:



Sumber: DJPK Kemenkeu RI, 2018

Gambar 1.5 Grafik Rasio Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan antar Provinsi Tahun Anggaran 2017 dan 2018

Rasio dana perimbangan tahun anggaran 2018 mengalami penurunan sebesar 2,3% sehingga dikatakan terdapat perbaikan kinerja keuangan daerah karena ketergantungannya terhadap dana perimbangan semakin berkurang. Berdasarkan data ringkasan APBD (DJPK, 2018: 20) wilayah Jawa merupakan wilayah dengan tingkat ketergantungan terendah dan penurunan rasio dana perimbangan tertinggi terjadi pada wilayah Bali Nusa Tenggara.

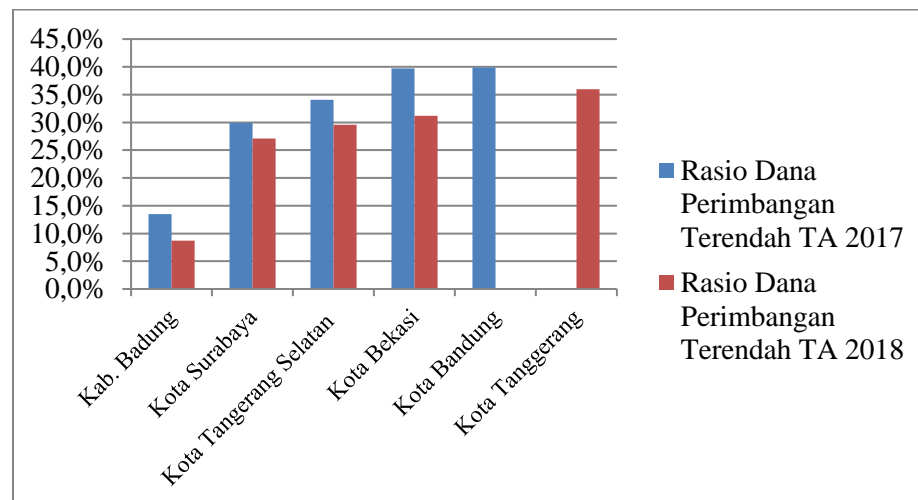
Gambar 1.5 menunjukkan bahwa wilayah Jawa dan Bali memiliki tingkat rasio dana perimbangan dibawah rata-rata yang artinya wilayah Jawa dan Bali memiliki tingkat ketergantungan yang rendah terhadap pemerintah pusat. Selain berdasarkan wilayah dan provinsi, berikut disajikan rasio dana perimbangan pada tingkat kabupaten dan kota seperti yang disajikan pada tabel berikut:

Tabel 1.2 Rasio Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Tingkat Kabupaten/Kota

Terendah				Tertinggi			
Daerah	TA 2017	Daerah	TA 2018	Daerah	TA 2017	Daerah	TA 2018
Kab. Badung	13,5%	Kab. Badung	8,7%	Kota Bau-Bau	89,6%	Kota Pagar Alam	87,1%
Kota Surabaya	29,9%	Kota Surabaya	27,1%	Kab. Halmahera tengah	89,6%	Kab. Banggai Laut	87,5%
Kota Tangerang Selatan	34,1%	Kota Tangerang Selatan	29,6%	Kab. Asahan	90,0%	Kota Tual	88,1%
Kota Bekasi	39,7%	Kota Bekasi	31,2%	Kota Tomohon	90,7%	Kab. Halmahera tengah	88,5%
Kota Bandung	39,9%	Kota Tangerang	36,0%	Kota Gunungsitoli	91,4%	Kab. Kayong Utara	88,5%

Sumber: DJPK Kemenkeu RI, 2018 (diolah)

Dari tabel tersebut terlihat bahwa kabupaten/kota dengan rasio dana perimbangan terendah berada pada wilayah Jawa (Kota Surabaya, Kota Tangerang Selatan, Kota Bekasi, Kota Bandung, Kota Tangerang) serta wilayah Bali (Kabupaten Badung) baik untuk tahun anggaran 2017 maupun pada tahun anggaran 2018. Data tersebut dapat diperjelas dengan digambarkan pada grafik berikut:



Sumber: DJPK Kemenkeu RI, 2018 (diolah)

Gambar 1.6 Grafik Kabupaten/ Kota dengan Rasio Dana Perimbangan Terendah pada TA 2017 dan 2018

Dari gambar 1.6, Kabupaten Badung dari Provinsi Bali kembali menduduki posisi teratas untuk rasio dana perimbangan terendah, juga Kota Surabaya dari Provinsi Jawa Timur yang menduduki posisi kedua. Artinya kedua daerah tersebut memiliki kemandirian yang lebih tinggi dibanding daerah lainnya karena memiliki rasio PAD yang tinggi dan dana perimbangan yang rendah, sehingga menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut tidak memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah di atasnya dan dapat membiayai urusan pemerintahannya di masa otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Dari data yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai kemandirian fiskal, rasio PAD serta rasio dana perimbangan, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Sebagian besar pemerintah daerah belum mandiri dengan data dari laporan hasil reviu atas kemandirian fiskal oleh BPK RI (2020b), sebanyak 92,71% kabupaten/ kota belum mandiri pada tahun 2018, lalu turun menjadi 92,15% pada tahun 2019. Pada data tersebut, terdapat sedikitnya 102 daerah dengan nilai IKF dibawah 0,05 yang mana menunjukkan bahwa daerah tersebut sangat tergantung dengan dana transfer, karena PAD hanya cukup untuk membiayai 5% belanja daerah.

2. Kesenjangan kemandirian fiskal antar daerah yang sangat tinggi, ditunjukkan pada tabel 1.1 rasio antara Kab. Badung (PAD tertinggi) dengan persentase 86,6% dibandingkan Kab. Mamberamo Tengah (PAD terendah) dengan persentase 0,1% untuk tahun 2018. Serta data dari BPK RI (2020b) Kab. Badung dengan nilai IKF tertinggi 0,8347 dan Kab. Deiyai dengan IKF terendah 0,0031 pada tahun 2019. Data tersebut menunjukkan kesenjangan kemandirian fiskal antar daerah yang masih sangat tinggi.
3. Dana perimbangan yang tinggi, ditunjukkan pada gambar 1.5 dengan lebih banyak daerah pada tingkat provinsi berada diatas rata-rata rasio dana perimbangan. Artinya sebagian besar pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan yang besar terhadap pemerintah di atasnya.

Dengan melihat data yang menunjukkan masih rendahnya kemandirian daerah serta tingginya ketergantungan daerah yang dilihat dari rasio PAD dan dana perimbangan, maka kondisi sebenarnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah masih rendah. Jika kinerja keuangan daerah rendah, maka dana otonomi daerah yang disalurkan melalui sistem desentralisasi fiskal tidak akan efisien karena pemerintah daerah akan terus bergantung kepada pusat dan tidak mengoptimalkan potensi daerahnya untuk membiayai urusan pemerintahannya.

Sementara itu, pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ditujukan agar pemerintah daerah mampu mengoptimalkan potensi daerahnya untuk menjadi sumber pendapatan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Oleh karenanya, penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal harus didukung dengan kinerja keuangan daerah yang baik. Kinerja keuangan daerah yang baik menggambarkan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan dan belanja daerah secara efektif dan efisien untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan daerahnya. Hal ini seperti yang diungkap Purnomo & Achmad (2019: 3), kinerja keuangan daerah berperan penting dalam keberhasilan pemerintah untuk meningkatkan kualitas

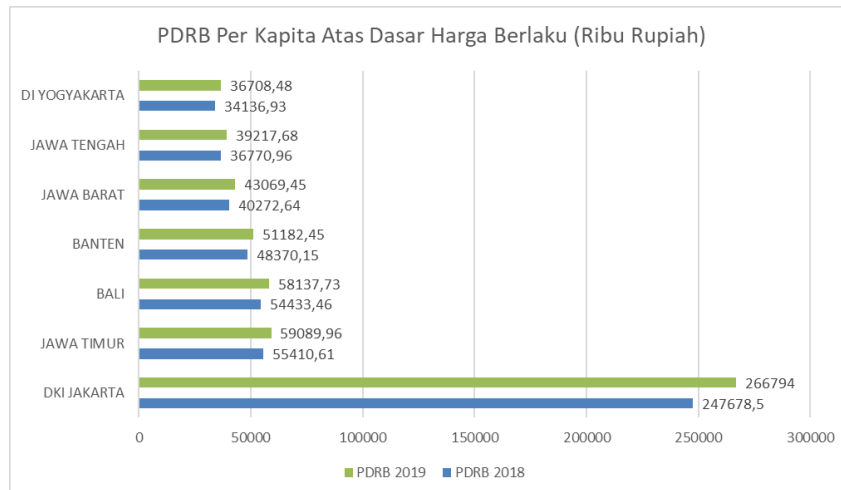
pengelolaan keuangan, menciptakan pembangunan, pelayanan, dan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan itu, Suwanda et al., (2019: 1) berpendapat bahwa “Otonomi keuangan daerah menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan kapabilitas dan efektivitas dalam menjalankan roda pemerintahannya”. Peningkatan kapabilitas dan efektivitas tersebut salah satunya dapat dilihat dari kinerja keuangan pemerintah daerah. Ruserlistyanti & Dwijayanti (2013: 44) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah sangat penting untuk menilai transparansi dan akuntabilitas/ pertanggungjawaban laporan realisasi anggaran pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu perlunya penelitian lebih lanjut mengenai kinerja keuangan daerah untuk melihat perkembangan kinerja keuangan daerah pada era penerapan otonomi daerah yang sudah berjalan melebihi dua dekade ini.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan studi komparasi pada kinerja keuangan kabupaten/ kota antara dua provinsi di wilayah Jawa dan Bali yang mana wilayah ini memiliki kemandirian dan kemampuan sumber daya ekonomi yang lebih baik dibanding wilayah lainnya. Pengambilan daerah penelitian pada tingkat kabupaten/ kota karena daerah tersebut merupakan wilayah administratif dan sebagai titik utama dari desentralisasi. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil daerah penelitian kabupaten/ kota pada dua provinsi yang mewakili Pulau Jawa dan Pulau Bali. Pulau Bali hanya memiliki satu provinsi yaitu Provinsi Bali, sedangkan Pulau Jawa memiliki enam provinsi. Untuk membandingkannya dengan Provinsi Bali, maka provinsi yang diambil dari Pulau Jawa adalah Provinsi Jawa Timur karena secara geografis letaknya berdekatan hanya terhalang oleh selat Bali, hal ini sesuai dengan pendapat Ruserlistyanti & Dwijayanti (2013: 44), bahwa pengukuran kinerja keuangan dapat dilakukan dengan membandingkan rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan pemerintah daerah lain yang terdekat ataupun memiliki potensi daerah yang relatif sama.

Selain itu, potensi daerah di Bali dan Jawa Timur pun relatif sama dengan banyaknya pariwisata sebagai salah satu sektor yang berkontribusi menambah

pendapatan daerah juga menyumbang PDRB yang menunjukkan kemampuan ekonomi kedua provinsi tersebut. Berikut ditunjukkan besaran PDRB per kapita pada wilayah Jawa dan Bali.

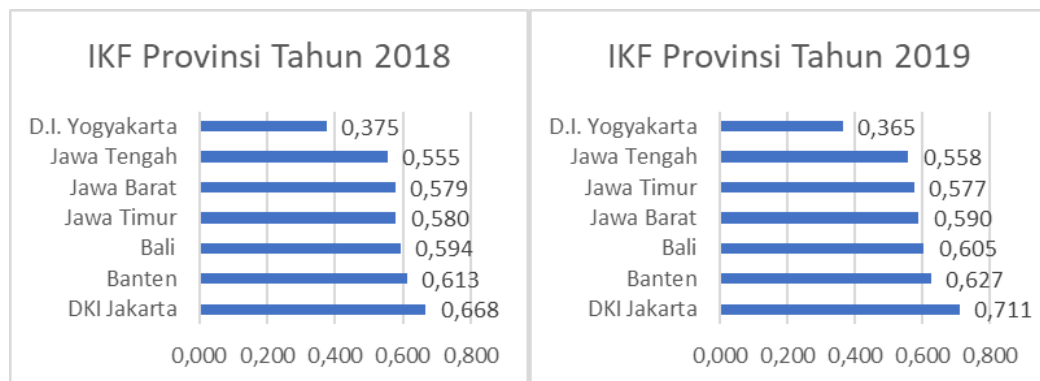


Sumber: BPS, 2020 (diolah)

Gambar 1.7 Grafik PDRB Per Kapita Atas Dasar Harga Berlaku (Ribuan Rupiah) Provinsi di Wilayah Pulau Jawa dan Bali Tahun 2018 dan 2019

Gambar 1.7 menunjukkan besaran PDRB per kapita Provinsi Jawa Timur dan Bali menduduki peringkat kedua dan ketiga teratas di wilayah Jawa dan Bali setelah DKI Jakarta, dengan besaran yang tidak jauh berbeda. Artinya kemampuan sumber daya ekonomi pada kedua provinsi tersebut relatif sama, meskipun struktur perekonomian yang mendominasi antara keduanya berbeda, kategori industri pengolahan mendominasi struktur perekonomian di Jawa Timur, sedangkan kategori penyediaan akomodasi dan makan minum mendominasi struktur perekonomian di Bali karena sebagai salah satu destinasi wisata yang terkenal di dunia (Badan Pusat Statistik, 2020: 18 - 22).

Potensi perekonomian Provinsi Jawa Timur dan Bali dilihat dari PDRB per kapita dapat menggambarkan kemampuan sumber daya ekonomi yang relatif hampir sama, namun dilihat dari Indeks Kemandirian Fiskal, Jawa Timur mengalami penurunan sedangkan Provinsi Bali mengalami peningkatan, hal ini dapat digambarkan pada grafik berikut.



Sumber: BPK RI, 2020 (diolah)

Gambar 1.8 Indeks Kemandirian Fiskal Provinsi Tahun 2018 dan 2019 Wilayah Jawa dan Bali

Berdasar gambar 1.8, terlihat bahwa Provinsi Jawa Timur mengalami penurunan IKF pada tahun 2019 yang menunjukkan kemandirian Provinsi Jawa Timur semakin menurun, sedangkan Provinsi Bali mengalami peningkatan IKF yang menunjukkan kemandirian Provinsi Bali semakin meningkat, namun peningkatan dan penurunan tersebut masih dalam kategori mandiri. Jika dilihat dari PDRB per kapita Provinsi Jawa Timur dan Bali, keduanya relatif sama. Akan tetapi dilihat dari indeks kemandirian fiskal terdapat perbedaan pertumbuhan kemandirian pada kedua provinsi tersebut. Sehingga dengan kesenjangan tersebut, serta dengan pertimbangan salah satu kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Timur dan Bali masuk dalam kategori PAD tertinggi dan dana perimbangan terendah seperti yang ditunjukkan pada gambar 1.4 dan gambar 1.6.

Maka peneliti mengambil daerah penelitian di kabupaten/ kota pada Provinsi Jawa Timur dan Bali untuk membandingkan apakah terdapat perbedaan dari kinerja keuangan daerah kabupaten/kota pada kedua provinsi tersebut. Perbandingan kinerja keuangan ini ditujukan untuk melihat gambaran dari kinerja keuangan daerah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur dan Bali sehingga dapat dianalisis hal-hal yang menyebabkan perbedaan kinerja keuangan tersebut yang dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi untuk perbaikan pada kinerja keuangan daerah di tahun berikutnya.

B. Identifikasi Masalah Penelitian

Sejak reformasi keuangan daerah, pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah. Otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kecepatan dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat serta dalam melaksanakan pembangunan. Konsekuensi dari adanya otonomi daerah ini adalah pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat serta dalam melaksanakan pembangunan daerah, sehingga otonomi daerah harus didukung dengan peningkatan kemampuan fiskal daerah (BPK RI, 2020: 4).

Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, semua daerah di Indonesia diharapkan mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya (Suranta, Perdana, & Syafiqurrahman, 2017: 112). PAD setiap daerah berbeda-beda tergantung dari potensi dan kemampuan daerah tersebut dalam menghasilkan pendapatan asli daerahnya. Sehingga, tidak hanya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, pemerintah daerah kabupaten dan kota juga menerima dana perimbangan dari pusat, untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah terutama antara daerah di Pulau Jawa dan daerah luar Pulau Jawa (BAPPENAS, 2017).

Otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan perekonomian Indonesia karena daerah lebih leluasa untuk mengelola sendiri pemerintahannya. Konsep dari desentralisasi itu sendiri berbeda-beda di tiap negara. Dalam konteks hubungan antar pemerintah, yang dikutip dari Rondinelli dalam (Domai, 2011) mengemukakan bahwa:

‘desentralisasi berarti pemindahan atau penyerahan perencanaan, membuat keputusan atau otoritas manajemen dari pemerintah pusat dan perwakilannya kepada organisasi lapangan, unit-unit pemerintahan yang lebih rendah, badan hukum publik, penguasa wilayah luas, maupun regional, para ahli fungsional, ataupun kepada organisasi non pemerintah’

Lebih khusus lagi, definisi desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia berdasar UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu

penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Reformasi keuangan daerah seperti yang dikutip dari Halim (2008: 9) telah berlangsung sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Adanya perimbangan keuangan tersebut adalah untuk terciptanya suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien, dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, yang dilakukan dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dekonsentrasi berdasar UU No 23 Tahun 2014 adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan atau kepada gubernur dan bupati/ walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Sementara itu, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/ kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Reformasi keuangan daerah yang berlangsung sejak diberlakukannya otonomi daerah, membuat perubahan dan pergeseran dalam pengelolaan APBD pada enam hal pokok diantaranya: (1) akuntabilitas (dari akuntabilitas vertikal menjadi horizontal); (2) penyusunan anggaran (dari proses tradisional menjadi proses penyusunan anggaran kinerja); (3) pengendalian dan audit (dari pengendalian dan audit keuangan menjadi pengendalian dan audit keuangan dan kinerja); (4) penggunaan dana APBD (dari tidak adanya penerapan konsep 3E yaitu ekonomis, efektif, dan efisien, menjadi penerapan konsep 3E); (5) penerapan pusat pertanggungjawaban (dari tidak adanya pusat pertanggungjawaban, menjadi adanya pusat pertanggungjawaban); (6) dan sistem akuntansi keuangan pemda (dari pembukuan menjadi akuntansi).

Perubahan pada pengelolaan APBD disesuaikan untuk mencapai suatu tata kelola pemerintahan daerah yang baik, maka perlu diterapkan prinsip-prinsip dari *good governance*, yang salah satunya adalah akuntabilitas. Akuntabilitas yang diungkap oleh Wicaksono (2015: 4), yaitu sebuah konsep yang memfokuskan pada kapasitas organisasi publik untuk memberikan jawaban terhadap pihak-pihak yang berkepentingan dengan organisasi tersebut. Dalam hal ini akuntabilitas pemerintah daerah dapat dikatakan sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan penjelasan terhadap tindakan, kebijakan, program yang telah dilakukannya terhadap publik. Akuntabilitas tersebut dapat terwujud dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah yang menyajikan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah atas dana yang bersumber dari publik. Laporan keuangan tersebut sesuai dengan UU No 33 Tahun 2004 setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri laporan keuangan perusahaan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disusun menjadi suatu acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya pemerintah daerah melakukan belanja untuk kepentingan masyarakat daerahnya sesuai dengan yang tercantum pada peraturan daerah mengenai APBD yang telah disepakati bersama antara pihak pemerintah daerah dengan masyarakat (DPRD) sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencantumkan bahwa pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam APBD yang merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Pengelolaan APBD menjadi hal yang sangat mendasar karena sesuai dengan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Bab 3 pasal 4, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai dari APBD. Oleh karenanya pengelolaan APBD yang baik menjadi hal yang

utama dalam terselenggaranya tujuan pemerintahan daerah. Bentuk APBD mengalami perubahan menyesuaikan dengan pergantian era. Pada era *pasca* reformasi, bentuk APBD mengalami perubahan yang cukup mendasar serta peraturan-peraturan mengenai keuangan daerah yang mengisyaratkan agar laporan keuangan semakin informatif (Halim, 2008: 23). Penyusunan APBD setiap tahunnya harus disesuaikan dengan peraturan terbaru sesuai dengan tahun anggaran yang berlaku, untuk peraturan mengenai penyusunan APBD yang terbaru ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.

Untuk mengetahui bahwa dana publik yang tercantum dalam APBD tersebut digunakan sebagaimana mestinya, maka masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap kinerja keuangan pemerintah (Adnyani & Wiagustini, 2018: 1112). Kinerja keuangan pemerintah daerah secara rinci dapat dilakukan dengan melakukan penilaian atau analisis terhadap laporan keuangan. Analisis ini dapat memberikan gambaran kinerja keuangan yang hasilnya dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik (Mahmudi, 2019: 89). Dalam melakukan analisis laporan keuangan, Mahmudi (2019:90) mengemukakan bahwa terdapat beberapa teknik tertentu yang digunakan agar analisis dapat bermanfaat untuk pengambilan keputusan, yang diantaranya analisis varians (selisih), analisis rasio keuangan, analisis pertumbuhan (*trend*), analisis regresi, dan analisis prediksi.

Rusherlistyanti & Dwijayanti (2013: 44) mengemukakan bahwa pengelolaan keuangan pada APBD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial. APBD juga sebagai instrumen kebijakan dalam mendukung upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah. Sehingga diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik dari setiap pemerintah daerah sebagai konsekuensi adanya otonomi daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menuntut pemerintah daerah untuk memiliki kemandirian keuangan daerahnya. Seperti data yang telah

ditampilkan pada gambar 1.2, bahwa kemandirian fiskal daerah kabupaten/kota sebagian besar termasuk kategori belum mandiri. Sedangkan semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan daerah maka semakin baik kualitas pelayanan publik. Sehingga perhatian terhadap manajemen pendapatan dan analisis pendapatan daerah menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah. Analisis terhadap pendapatan daerah, menurut (Mahmudi, 2019: 134) dapat dinilai dari laporan realisasi anggaran, yang terbagi menjadi analisis varians anggaran pendapatan, pertumbuhan pendapatan daerah, rasio keuangan, serta potensi penerimaan daerah yang masih dapat dioptimalkan.

Rusherlistyanti & Dwijayanti (2013: 44) mengemukakan bahwa pengelolaan terhadap keuangan daerah dapat tergambar ketika melakukan perhitungan terkait kinerja keuangan daerah dengan menggunakan analisis rasio keuangan, dari hasil analisis rasio tersebut dapat diketahui kinerja pemerintah daerah dan diharapkan dapat dijadikan acuan untuk meningkatkan kinerjanya dari tahun ke tahun. Analisis rasio keuangan pada APBD seperti yang diteliti oleh Rusherlistyanti & Dwijayanti (2013: 44) dapat dilakukan dengan membandingkan antara hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya atau rasio keuangan daerah tertentu dengan rasio daerah lain yang terdekat atau potensinya relatif sama.

Halim (2008:232) menyebutkan beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD diantaranya rasio kemandirian (otonomi fiskal), rasio efektivitas dan efisiensi, serta *debt service coverage ratio*. Mahmudi (2019: 135) merinci lagi rasio keuangan yang dapat dihitung dari laporan realisasi anggaran diantaranya rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, derajat desentralisasi, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas pajak daerah, rasio efisiensi pajak daerah, derajat kontribusi BUMD, *debt service coverage ratio*, *debt service ratio*, dan rasio utang terhadap pendapatan.

Otonomi daerah menimbulkan konsekuensi kepada pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan daerah (BPK RI, 2020b:4). Sehingga otonomi daerah harus

didukung dengan peningkatan kemampuan fiskal daerah melalui perluasan desentralisasi fiskal. Kemandirian fiskal sebagai indikator utama dalam mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahannya tanpa bergantung dari luar. Kemandirian fiskal ini dapat dihitung dengan menggunakan rasio PAD terhadap total pendapatan atau rasio pendapatan transfer terhadap total pendapatan.

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan pendapatan asli daerah berupa retribusi dan pajak yang mampu membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Rasio kemandirian menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, yang mana semakin tinggi rasio kemandirian daerah maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, dan hal tersebut menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi (Patarai, 2016:265).

Kemandirian daerah ini bisa dilihat dari rasio PAD dan dana perimbangan yang didapat tiap daerah. Berdasarkan data rasio PAD pada gambar 1.3, menunjukkan kemandirian daerah provinsi dalam menghasilkan PAD yang sebagian besar masih dibawah rata-rata rasio PAD, serta tabel 1.1 menggambarkan rasio PAD tertinggi dan terendah tingkat kabupaten/kota yang menunjukkan kesenjangan yang tinggi dari PAD tiap daerah. Dilihat dari rasio ketergantungan keuangan daerah pada gambar 1.5, menunjukkan sebagian besar dana perimbangan daerah provinsi melebihi dari rata-ratanya, yang berarti kebergantungan fiskal daerah masih tinggi pada pemerintahan di atasnya. Dengan fakta tersebut maka kemampuan fiskal yang diharapkan bisa terwujud dari adanya otonomi dan desentralisasi fiskal ini nyatanya masih belum tercapai oleh sebagian besar daerah otonom, meskipun adanya peningkatan dari tiap tahunnya.

Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi, mengakibatkan pemerintah pusat dan daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab masing-masing dalam pembangunan (BAPPENAS, 2017: 189). Untuk itu diperlukan perhitungan terhadap penerapan desentralisasi dengan menggunakan rasio

derajat desentralisasi untuk menghitung seberapa besarnya kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi (Mahmudi, 2019:140).

Sangat pentingnya pengelolaan fiskal daerah dalam penerapan otonomi dan desentralisasi fiskal, sedangkan kondisi sebenarnya yang ditunjukkan pada gambar 1.2 menunjukkan bahwa hampir semua daerah kabupaten/ kota belum mandiri serta memiliki ketergantungan yang cukup tinggi. Hasil penelitian Suranta et al., (2018), mengungkapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Otonomi Fiskal berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah yang dilakukan pada Provinsi Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan. Maka dalam penelitian ini penulis menggunakan rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, dan rasio kemandirian keuangan daerah yang menggunakan unsur PAD dalam mengukur derajat desentralisasi dan kemandirian keuangan daerah serta unsur pendapatan transfer untuk melihat tingkat ketergantungan daerah tersebut dalam menilai kinerja keuangan daerah.

Penelitian terkait rasio keuangan dalam mengukur kinerja keuangan daerah telah dilakukan di beberapa daerah penelitian. Ruserlistyanti & Dwijayanti (2013) meneliti analisis perbandingan kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia, dengan hasil yang diperoleh bahwa terdapat perbedaan pada tingkat kemandirian, tingkat efektivitas, tingkat aktivitas belanja rutin dan belanja pembangunan pada kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia periode 2008 – 2010. Sedangkan, untuk tingkat efisiensi dan tingkat pertumbuhan, tidak ada perbedaan yang signifikan antar pemerintah provinsi se-Indonesia.

Penelitian lain oleh Adnyani & Wiagustini (2018) berupa studi komparatif kinerja keuangan SARBAGITA dengan provinsi Bali dengan hasil berbeda nyata pada rasio kemandirian keuangan daerah, rasio DDF, dan rasio efisiensi belanja. Hasil tidak berbeda nyata pada rasio pertumbuhan PAD, hasil tidak berbeda nyata pada rasio efektifitas PAD kecuali pada Kabupaten Badung,

hasil tidak berbeda nyata pada rasio belanja operasional kecuali pada Kabupaten Gianyar, hasil tidak berbeda nyata pada rasio Belanja modal pada Kabupaten Denpasar dan Tabanan serta hasil berbeda nyata pada Kabupaten Badung dan Gianyar.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Purnomo & Achmad (2019) memberikan hasil bahwa terdapat perbedaan pada rasio kinerja derajat desentralisasi, kinerja kemandirian, kinerja belanja operasi pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota di Indonesia, sedangkan untuk rasio kinerja efektifitas PAD dan belanja modal tidak ada perbedaan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang dilakukan oleh Mutiha (2018) dengan mengukur rasio derajat desentralisasi, kemandirian keuangan daerah, serta rasio keserasian, menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan pada kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Jawa.

Melihat perbedaan hasil dari beberapa penelitian sebelumnya (adanya *research gap*), dengan periode dan daerah penelitian yang berbeda pula, maka pada penelitian ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang sama terkait kinerja keuangan daerah dengan mengambil daerah penelitian di Provinsi Jawa Timur dan Bali yang memiliki rasio PAD dan dana perimbangan yang lebih unggul pada tingkat kabupaten/kota. Peneliti akan mengambil daerah penelitian pada tingkat kabupaten/ kota karena titik utama desentralisasi berada pada tingkat kabupaten/kota, dan kenyataannya kemandirian keuangan daerah tingkat kabupaten/ kota di sebagian besar wilayah di Indonesia masuk dalam kategori belum mandiri.

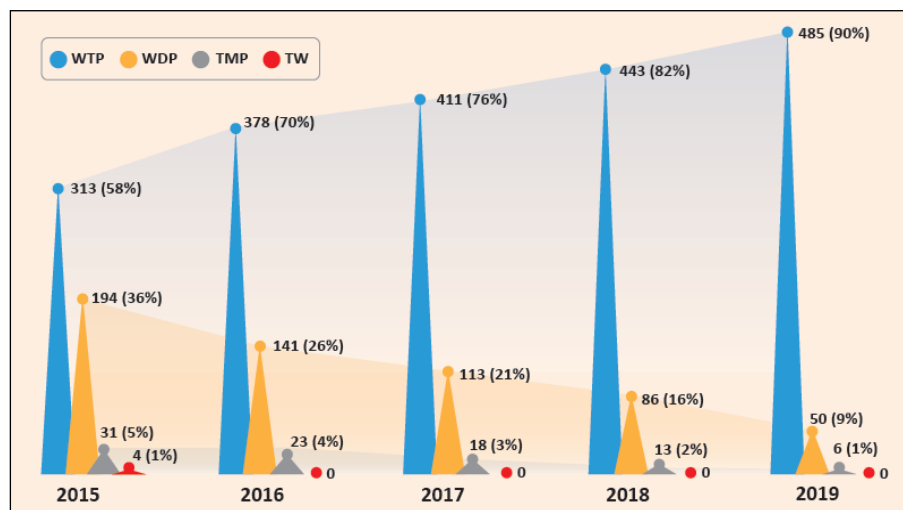
Penilaian terhadap kinerja keuangan daerah dapat dilihat dari realisasi pelaksanaan APBD. Dalam pasal 81 ayat 1 UU No 33 Tahun 2004, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Dengan begitu maka DPRD atau masyarakat dapat mengetahui kualitas informasi keuangan atau kewajaran atas laporan keuangan yang disampaikan.

Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah dalam menerima dan menggunakan dana publik berdasarkan APBD yang telah ditetapkan. Selanjutnya dilakukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan tersebut oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang menghasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dengan memuat opini BPK. Keberhasilan pemerintah daerah dalam mendapatkan opini WTP, akan mempengaruhi keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah (Suwanda, 2015; Suryaningsih & Sisdyani, 2016: 1455). Opini tersebut sering dijadikan sebagai pengukuran kinerja suatu daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya yang berasal dari pihak eksternal (Suryaningsih & Sisdyani, 2016: 1464).

Penelitian terdahulu oleh Suryaningsih & Sisdyani (2016) menunjukkan hasil bahwa variabel opini audit BPK berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah. Hal itu karena opini audit merupakan hasil dari penilaian pada Laporan Keuangan terhadap temuan-temuan atas pelanggaran baik pada pengendalian intern maupun pada perundang-undangan (Suryaningsih & Sisdyani, 2016: 1465). Temuan audit BPK mengungkap adanya kelemahan sistem pengendalian internal dan pelanggaran atas ketidakpatuhan pada peraturan perundang-undangan, yang dapat mengakibatkan kerugian negara/ daerah (Marfiana & Kurniasih, 2013). Oleh karenanya ketika opini WTP artinya LKPD disajikan dan diungkap secara wajar karena pengelolaan keuangan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku. Hal ini diperkuat oleh pendapat Mahmudi (2019: 10) bahwa analisis laporan keuangan hanya akan bermanfaat jika laporan keuangan yang dianalisis disajikan dengan valid dan dapat diandalkan. Karena jika laporan keuangan tersebut dihasilkan dari sistem akuntansi yang buruk, maka akan berdampak buruk bagi para pengguna laporan dan pihak penyaji laporan itu sendiri.

Dalam 5 tahun terakhir (2015 - 2019) berdasarkan data dari IHPS I 2020, opini LKPD pada pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia mengalami perbaikan, LKPD yang memperoleh opini WTP naik dari 58% pada tahun 2018 menjadi 90% pada tahun 2019. Kenaikan tersebut terjadi karena pemda telah

melakukan perbaikan atas kelemahan yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, sehingga akun-akun dalam laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan sesuai dengan SAP (BPK RI, 2020a: 81). Berikut disajikan gambar terkait perkembangan opini LKPD tahun 2015-2019:



Sumber: IHPS I BPK RI, 2020

Gambar 1.9 Grafik Perkembangan Opini LKPD Tahun 2015-2019

Dengan berdasar pada identifikasi masalah yang menunjukkan kesenjangan antara kondisi seharusnya pada penerapan otonomi dan desentralisasi fiskal daerah kabupaten/kota yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian pemerintah daerah serta dapat mempengaruhi tingkat pertumbuhan perekonomian negara, tetapi keadaan sebenarnya menunjukkan bahwa rata-rata keuangan daerah kabupaten/kota masuk kategori belum mandiri, dengan kategori kemandirian tertinggi dan ketergantungan terendah berada di kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Timur dan Bali, maka dengan ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: *Studi Komparasi Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur dan Bali Tahun Anggaran 2015 - 2019*.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, maka rumusan masalah yang diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran kinerja keuangan daerah melalui rasio kemandirian keuangan daerah, rasio derajat desentralisasi fiskal, serta rasio ketergantungan keuangan daerah pada daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali.
2. Bagaimana perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dari segi kemandirian keuangan daerah.
3. Bagaimana perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dari segi derajat desentralisasi fiskal.
4. Bagaimana perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dari segi ketergantungan keuangan daerah.

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis kinerja keuangan daerah dengan melakukan studi komparasi pada tingkat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali yang merupakan wilayah dengan sumber daya ekonomi yang unggul dan menduduki peringkat PAD tertinggi dan tingkat ketergantungan terendah pada tingkat kabupaten/ kota dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah, derajat desentralisasi fiskal, dan ketergantungan keuangan daerah.

Adapun tujuan penelitian ini sesuai dengan masalah yang telah dirumuskan adalah untuk:

1. Menganalisis gambaran kinerja keuangan daerah melalui rasio kemandirian keuangan daerah, rasio derajat desentralisasi fiskal, serta rasio ketergantungan keuangan daerah pada daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali.
2. Menganalisis perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dari segi kemandirian keuangan daerah.

3. Menganalisis perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dari segi desentralisasi fiskal.
4. Menganalisis perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dari segi ketergantungan keuangan daerah.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna baik berupa kegunaan teoritis maupun kegunaan praktis yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini berguna untuk memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu di bidang akuntansi keuangan daerah serta manajemen keuangan daerah pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota dan sebagai sumber informasi serta bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pengelolaan APBD. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan acuan untuk penelitian yang relevan pada penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat menjadi sumbangsih referensi analisis perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah yang ada di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini berguna sebagai bahan masukan bagi jajaran pemerintah daerah kabupaten dan kota yang menjadi objek penelitian ini yaitu Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali dalam upaya mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dalam konsep *good governance* juga sebagai acuan untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah terutama dalam mewujudkan kemandirian keuangan daerah. Dalam penelitian ini ditampilkan perbedaan tiap daerah dalam analisis kemandirian, ketergantungan, dan derajat desentralisasi fiskal, sehingga diharapkan mampu membantu pemerintah daerah yang masuk objek penelitian sebagai acuan dan bahan pertimbangan perencanaan dan pengalokasian anggaran di tahun selanjutnya.