

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Menurut Halim dan Kusufi, (2014:1) otonomi daerah merupakan wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut Halim dan Kusufi, (2014:1) menjelaskan alasan yang mendasari perlu dilaksanakannya otonomi daerah yaitu perkembangan kondisi di dalam negeri maupun di luar negeri. Di dalam negeri masyarakat menghendaki adanya keterbukaan dan kemandirian untuk mengatur dan mengelola sendiri daerahnya (desentralisasi), sedangkan dari luar negeri era globalisasi yang menuntut peningkatan daya saing pemerintah daerah.

Perwujudan otonomi daerah salah satunya adalah dengan pelaksanaan desentralisasi yaitu penyerahan urusan, tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan undang-undang yang berlaku (Puspitasari, 2013). Menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 9 menjelaskan bahwa kewenangan pemerintah dibagi menjadi tiga urusan. *Pertama* yaitu urusan pemerintahan absolut yang merupakan kewenangan penuh Pemerintah Pusat. *Kedua* yaitu urusan pemerintah konkuren yang merupakan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. *Ketiga* yaitu

urusan pemerintahan umum yang merupakan kewenangan urusan pemerintah ditangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan landasan hukum penyelenggara otonomi daerah atas pelimpahan wewenang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dalam melaksanakan desentralisasi (Mardiasmo, 2002:24). Pemerintah pusat tidak hanya melimpahkan kewenangan secara administratif pemerintahan kepada Pemerintah Daerah melainkan juga menerapkan desentralisasi fiskal dengan meningkatkan dan melaksanakan anggaran melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan karakteristik pemerintah daerah yang dimiliki, karena setiap daerah memiliki identitas yang berbeda (Sholahudin, 2013).

Agar pelimpahan tugas desentralisasi berjalan dengan baik, pemerintah juga memberikan kewenangan untuk menggali potensi daerahnya menjadi sumber-sumber pendapatan daerah sesuai dengan karakteristik setiap daerah diantaranya yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Djayadinga, 2015:15-16). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar (Julitawati, dkk 2012). Lebih lanjut Julitawati, dkk (2012), menjelaskan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, karena kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut, dan semakin besar

kontribusi PAD terhadap APBD maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat.

Selain PAD, yang lainnya adalah Dana Perimbangan sumber pendapatan daerah (Djayasinga, 2015:15-16). Menurut UU No.33 Tahun 2004 Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) untuk mendanai kebutuhan pendanaan Daerah, dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi kepada kabupaten dan kota memberikan jalan bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah (Nugroho, 2014). Adanya tuntutan untuk menerapkan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002:). Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik sehingga dapat tercapainya penyelenggaraan kinerja Pemerintah Daerah (Nugroho, 2014)

Lebih lanjut Nugroho, (2014) menjelaskan dalam mendukung penyelenggaraan kinerja pemerintah, Pemerintah Daerah menyusun anggaran keuangan yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan aktivitasnya yang biasanya disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah baik dalam bentuk uang, maupun barang/jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Halim dan Abdullah, 2005).

Menurut UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa masing-masing pemerintah, baik Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, wajib menyusun laporan keuangannya sendiri. Selain itu, dalam UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, menjelaskan lebih lanjut bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa laporan keuangan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa laporan keuangan pemerintah yang telah dibuat nantinya harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku, baru kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk Pemerintah Daerah dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).

Menurut Perspektif teori keagenan (*Agency Theory*), penyusunan APBD merupakan kontrak antara *principal* dan *agent*. DPRD selaku agen dari masyarakat yang telah memilih, diberikan mandat untuk memperjuangkan kebutuhan masyarakat guna peningkatan kesejahteraan, agar dapat tertuang dalam APBD dan diharapkan DPRD dapat mengusulkan anggaran sesuai kebutuhan riil dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tujuan akhir kesejahteraan rakyat dan terwujudnya *good governance* (Halim dan Abdullah, 2005).

Menurut Mardiasmo, (2002:20) untuk mewujudkan *good governance* dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka diperlukan serangkaian reformasi kelembagaan dan manajemen publik. Lebih lanjut Mardiasmo, (2002:20) menjelaskan bahwa reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan

alat-alat pemerintahan baik struktur maupun infrastruktur dan reformasi manajemen publik untuk mendukung terciptanya *good governance* terkait dengan sistem pengelolaan keuangan yaitu: reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*), reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*), dan reformasi sistem manajemen keuangan (*financial management reform*). Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2002:20).

Untuk menghadapi tuntutan tersebut, berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, telah menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*). Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat (Andriani, 2012).

Menurut Mahmudi, (2010:83), untuk mengukur kinerja di organisasi publik dapat menggunakan konsep *value for money*. Indikator yang digunakan dalam konsep ini adalah ekonomi, efisien, dan efektivitas. Indikator ekonomi sangat terkait dengan konsep biaya untuk memperoleh *unit input* dimana sumber daya *input* diperoleh dengan harga lebih rendah. Indikator efisien yaitu apabila mampu menghasilkan *output* tertentu dengan *input* serendah-rendahnya, dengan *input* tertentu mampu menghasilkan *output* sebesar-besarnya (*spending well*). Indikator efektivitas berfokus pada *outcome(hasil)*, suatu organisasi, program, atau kegiatan dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan (*spending wisely*).

Tolok ukur kinerja dapat berupa pengukuran kinerja keuangan dan nonkeuangan (Halim dan Kusufi, 2014). Menurut Mahmudi, (2010:14) tujuan dilakukannya pengukuran kinerja sektor publik yaitu:

“(1) Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi; (2) Menyediakan sarana pembelajaran pegawai; (3) Memperbaiki kinerja periode berikutnya; (4) Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*; (5) Memotivasi pegawai; (6) Menciptakan akuntabilitas publik.

Pengukuran kinerja keuangan Pemerintah Daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah di Indonesia. Dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI) Harry Azhar, bahwa masih buruknya transparansi laporan keuangan dan akuntabilitas Pemerintah Daerah, sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian Pemerintah Daerah (cnnindonesia.com, 2015). Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan (Sumardjo, 2010).

Penelitian mengenai kinerja keuangan Pemerintah Daerah telah dilakukan oleh (Hamzah, 2008) yang meneliti mengenai kinerja keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur. Hasilnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pengangguran dan kemiskinan. Penelitian lain mengenai kinerja keuangan di Provinsi Jambi dilakukan oleh Harliyani dan Haryadi (2016), hasilnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, pengukuran kinerja Pemerintah Daerah dapat dipengaruhi berbagai faktor, diantaranya adalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan belanja pembangunan (Fitriyanti dan Partolo, 2009). Faktor lain

yang perlu diperhatikan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah karakteristik Pemerintah Daerah (Sumardjo, 2010). Lebih lanjut Sumardjo (2010), menjelaskan bahwa perbedaan karakteristik antar daerah diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah, karakteristik Pemerintah Daerah merupakan identitas yang dimiliki oleh setiap Pemerintah Daerah yang dapat membedakannya dengan daerah lain.

Penelitian berkaitan dengan karakteristik daerah telah dilakukan oleh Patrick (2007), yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Penelitian yang dilakukan oleh Patrick (2007), menggunakan karakteristik daerah sebagai variabel independen. Karakteristik tersebut terdiri dari budaya organisasi, struktur organisasi, dan lingkungan eksternal. Di Indonesia penelitian karakteristik daerah telah dilakukan oleh Suhardjanto dkk, (2010), menggunakan struktur organisasi dan lingkungan eksternal dalam menjelaskan karakteristik Pemerintah Daerah dimana struktur organisasi diproksikan dengan *size* daerah, *wealth*, *functional differentiation*, *age*, dan latar belakang pendidikan Kepala Daerah sedangkan lingkungan eksternal diproksikan dengan *municipality debt financing* dan *intergovernmental revenue*.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti ingin meneliti tentang pengaruh karakteristik Pemerintah Daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian yang berhubungan dengan karakteristik pemerintah daerah dan kinerja keuangan pemerintah daerah telah banyak dilakukan. Sumardjo (2010), meneliti tentang penelitian tersebut untuk menguji karakteristik Pemerintah Daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Karakteristik Pemerintah Daerah diproksikan dengan ukuran pemerintah daerah,

kemakmuran, ukuran legislatif, *leverage*, dan *intergovernmental revenue*. Hasilnya menunjukkan ukuran pemerintah daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan kemakmuran tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Marfiana dan Kurniasih (2013), meneliti tentang penelitian tersebut untuk menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan hasil temuan audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa. Karakteristik Pemerintah daerah diproksikan dengan ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat, belanja daerah, dan ukuran legislatif, yang menyimpulkan bahwa temuan audit berpengaruh negatif, ukuran pemerintah daerah, dan tingkat kekayaan daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa. Sedangkan Kusumawardani (2012), meneliti tentang penelitian tersebut untuk menguji pengaruh *size*, kemakmuran, ukuran legislatif, *leverage*, terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia, yang menyimpulkan bahwa ukuran pemerintah daerah dan ukuran legislatif berpengaruh, sedangkan kemakmuran dan *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) menguji karakteristik Pemerintah Daerah terhadap kepatuhan pengungkapan wajib dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Karakteristik pemerintah daerah

diproksikan dengan ukuran daerah (*size*), jumlah SKPD/OPD, dan status pemerintah daerah. Hasilnya menunjukkan bahwa *size*, jumlah SKPD dan status pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kepatuhan pengungkapan wajib dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Berdasarkan *fenomena gap* yang terjadi maka menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian tentang karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Peneliti menduga hasil penelitian tidak konsisten disebabkan adanya variabel lain yang termasuk karakteristik pemerintah daerah yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini kombinasi penelitian dari Marfiana dan Kurniasih (2013), dan Kusumawardani (2012), dengan tujuan untuk meninjau kembali mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Perbedaan penelitian yang mengacu *riset* dari Marfiana dan Kurniasih (2013) yaitu penelitian ini tidak menggunakan variabel hasil temuan audit BPK. Namun dalam penelitian ini tetap menggunakan variabel independen karakteristik pemerintah daerah yang diproksikan dengan ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat, belanja daerah, ukuran legislatif. Selain itu peneliti juga menambahkan variabel independen yang termasuk dalam karakteristik pemerintah daerah yaitu *leverage*, sebagaimana merujuk pada penelitian (Kusumawardani, 2012). Hasilnya menunjukkan bahwa *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian tersebut menyatakan *leverage* adalah perbandingan antara kewajiban dan ekuitas.

Semakin besar *leverage* akan mempengaruhi semakin besarnya ketergantungan entitas pada pihak luar. Hal tersebut disebabkan karena semakin besarnya kewajiban akan menurunkan kemampuan kinerja entitas tersebut (Kusumawardani, 2012).

Berdasarkan penjelasan diatas peneliti menggunakan variabel independen karakteristik pemerintah daerah yang diproksikan dengan ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat, belanja daerah, ukuran legislatif, dan *leverage*. Peneliti melakukan *riset* pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Penelitian ini menggunakan periode tahun 2013-2015. Berdasarkan uraian tersebut peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Apakah tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Apakah belanja daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

5. Apakah ukuran legislatif berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
6. Apakah *leverage* berpengaruh terhadap positif kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Mengetahui pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Mengetahui pengaruh tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Mengetahui pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
5. Mengetahui pengaruh ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
6. Mengetahui pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Riset

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi akademis dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi Pemerintahan. Khususnya mengenai karakteristik pemerintah daerah yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.

b. Manfaat Kebijakan

Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan Pemerintah Pusat menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat.

c. Manfaat Regulasi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Indonesia kedepan..