

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Kebijakan dan tugas umum pembangunan daerah di masa lalu sangat dominan dipegang oleh pemerintah pusat baik dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan. Prioritas pembangunan daerah selalu diarahkan untuk mendukung kesuksesan prioritas pembangunan nasional, karena itu sebagian besar pembiayaan yang sentralistik ini melahirkan ketergantungan pemerintah daerah dan ketimpangan pembangunan antar daerah di Indonesia.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada awal tahun 1996 dalam mencapai puncaknya pada tahun 1997 mendorong keinginan kuat dari pemerintah pusat untuk mendelegasikan sebagian wewenang dalam pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan daerah dapat membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat atas dasar kemampuan keuangan sendiri (Asar, 2008 dalam Prasetya, 2013).

Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pedelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di mana pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor keuangan maupun dari sektor non keuangan (Sulistiyowati, 2011 dalam Prasetya, 2013). Salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan pusat. Ini merupakan bentuk koreksi atas pelaksanaan

pembangunan ekonomi yang selama ini menitikberatkan pembangunan di pusat dan kurang memperhatikan pembangunan di daerah. Dengan adanya otonomi daerah mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, di samping itu melalui otonomi luas daerah mampu meningkatkan persaingan pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan prinsip etika dan proses demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No 25 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah dapat menjadi kuat dan berkuasa. Suatu daerah mampu berkembang atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelolah keuangannya. Pengelolaan daerah harus mengikuti prinsip secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan dengan menggunakan prinsip tersebut akan mendorong

pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya mengurangi jumlah pengangguran serta menurunkan tingkat kemiskinan (Setyanda, 2010 dalam Prasetya, 2013).

Halim (2004), Setyanda (2010) dalam Prasetya (2013) menyatakan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksana anggaran pendapatan belanja daerah (APBD), sistem akuntansi keuangan daerah pemerintah daerah mengacu pada peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dengan berpedoman pada prinsip dan pengendalian intern. Standar akuntansi pemerintah yang berpedoman pada prinsip tersebut otomatis pengelolaan keuangan yang baik berdampak kepada pertumbuhan ekonomi daerah tersebut dan perbaikan karakter kinerja keuangan daerah tersebut. Kegagalan atau tidak maksimalnya pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya akan berbuah pada kekecewaan masyarakat. Belum adanya perencanaan yang terpadu dalam pengelolaan keuangan juga merupakan salah satu penyebab kelemahan pada proses penyusunan anggaran.

Kelemahan utama dari sisi kelembagaan terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hierarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis) dan tidak terkoordinasi (Mohammad, 2003, Setyanda, 2010 dalam Prasetya, 2013). Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efektif dan efisien.

Pengelolaan pemerintah yang berkualitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Setiap provinsi atau kabupaten di seluruh Indonesia memiliki anggaran daerah yang merupakan rencana keuangan yang menjadikan dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Menurut UU No 32/2004 penyusunan anggaran melibatkan eksekutif dan legislatif melalui sebuah tim yang di sebut panitia anggaran. Eksekutif berkewajiban membuat rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang akan diimplementasikan setelah mendapatkan persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah(DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran.

Halim (2004), Setyanda (2010) dalam Prasetya (2013) menyatakan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) guna menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, pelayanan sosial masyarakat. APBD merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.

Mardiasmo (2002), Setyanda (2010) dalam Prasetya (2013), menyatakan anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran harus membuat kinerja, baik untuk penilaian secara internal maupun keterkaitan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang menjalankan tugas roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya

agar tercipta pemerintahan yang bersih. Salah satu upaya konkrit pemerintah daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya adalah melalui penyajian laporan keuangan pemerintah daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Standar akuntansi ini diatur dalam peraturan pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2005. Dalam kerangka konseptual standar akuntansi pemerintah salah satu prinsip akuntansi adalah pengungkapan lengkap *full disclosure*, dimana laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi-informasi yang berguna bagi pengguna laporan baik pada lembar muka laporan keuangan ataupun pada catatan atas laporan keuangan (CALK) (Syafitri, 2012).

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wenny (2012) tentang pengukuran kinerja pemerintah daerah di provinsi Sumatera Selatan menggunakan faktor pendapatan asli daerah (PAD) hasilnya menunjukkan bahwa PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh faktor PAD (Pendapatan Asli Daerah). Faktor lain yang perlu di perhatikan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah karakteristik pemerintah daerah (Sumarjo, 2010).

Penelitian mengenai karakteristik pemerintah daerah telah dilakukan oleh Prasetya (2013) dengan variabel independen meliputi ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, kompleksitas pemerintahan, belanja daerah, dan *intergovernmental revenue* yang menunjukkan bahwa *size* pemerintah daerah

tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan kemakmuran (*wealth*), kompleksitas pemerintahan, belanja daerah, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Sumarjo (2010) yang diterapkan pada pemerintah daerah di Indonesia dengan menggunakan karakteristik pemerintah sebagai variabel independen yang terdiri atas *size*, kemakmuran (*wealth*), ukuran legislatif, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* menunjukkan bahwa *size*, ukuran legislatif, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan kemakmuran (*wealth*) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Hasil penelitian Prasetya (2013) ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Indrawan (2013) dimana *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah, dan *size* pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Hasil penelitian yang dilakukan Sumarjo (2010) mengenai *Leverage* juga berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Indrawan (2013) dimana *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah.

Sebagai suatu negara dengan ribuan pulau, perbedaan karakteristik wilayah adalah kosekuensi logis yang tidak dapat dihindari Indonesia. Karakteristik wilayah mempunyai pengaruh kuat pada terciptanya pola pembangunan ekonomi, sehingga pola pembangunan ekonomi di Indonesia

juga tidak seragam. Ketidakseragaman ini berpengaruh pada kemampuan untuk tumbuh, yang mengakibatkan beberapa wilayah tumbuh dengan cepat sementara wilayah lainnya tumbuh dengan lamban. Kemampuan tumbuh yang berbeda ini pada akhirnya menyebabkan terjadinya ketimpangan baik pembangunan maupun hasilnya, yakni pendapatan antar daerah (Sianturi, 2011 dalam Prasetya, 2013).

Setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional di daerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah (Ardhani, 2011 dalam Prasetya 2013). Hanya beberapa daerah yang menunjukkan struktur keuangan yang kuat, itupun daerah yang terletak di pulau Jawa secara historis sudah kuat sejak lama (Muliana, 2009 dalam Prastyta, 2013). Lebih lanjut Rahmawati (2010) dalam Prasetya (2013) mengungkapkan bahwa PAD setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lain, begitu juga sebaliknya, karena itu terjadi ketimpangan pendapatan asli daerah. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Hal ini selaras dengan Husagian (2006) dalam Prastyta (2013) yang menyatakan bahwa pada hakikatnya kemampuan suatu daerah, khususnya kabupaten dan kota dalam melaksanakan fungsi otonominya tidak sama dengan yang lain. Di satu pihak beberapa daerah tergolong sebagai daerah

yang beruntung karena memiliki sumber–sumber penerimaan yang potensial, baik yang berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Di lain pihak banyak kabupaten dan kota yang memiliki kemampuan dan keuangan yang kurang memadai, mengakibatkan daerah ini mengalami kesulitan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerahnya.

Alokasi belanja modal dibentuk melalui bentuk penyusunan anggaran. Tentunya dalam pengalokasian belanja modal sebagai pendukung proses pembangunan, peran proses penganggaran sangatlah signifikan. Penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja tentunya akan semakin berpengaruh dalam penetapan tujuan dan outcome hingga akhirnya diwujudkan kedalam angka-angka pada pos belanja modal Anggaran Pendapatan belanja Daerah (APBD) (Anisa, 2010 dalam Nugroho, 2012). Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya terutama dalam hal keuangan.

Penelitian ini penting karena dapat menambah pengetahuan mengenai administrasi publik, teori organisasi dan akuntansi pemerintahan (Sumarjo, 2010 dalam Prasetya, 2013). Berdasarkan latarbelakang di atas maka penulis tertarik untuk mengetahui pengaruh pengukuran kinerja terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan faktor karakteristik pemerintah daerah diukur dari ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemakmuran (*wealth*), belanja daerah, *intergovernmental revenue* dan belanja modal. Oleh karena itu



peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di DIY dan Jawa Tengah**”.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Prasetya (2013) dengan beberapa perbedaan. Perbedaan pertama penelitian ini menggunakan sampel laporan keuangan pemerintah daerah di kabupaten / kota di DIY dan Jawa Tengah yang telah diaudit oleh BPK. Kedua penelitian ini tidak menggunakan variabel kompleksitas pemerintahan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah. Ketiga penelitian ini menambahkan variabel belanja modal untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah.

## **B. Batasan Masalah**

Penelitian ini hanya berfokus pada pengukuran kinerja keuangan pemerintah yang diukur dari faktor karakteristik saja. Faktor karakteristik pemerintah yang digunakan dalam penelitian ini hanya menggunakan beberapa variabel yaitu ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemakmuran (*wealth*), belanja daerah, *intergovernmental revenue* dan belanja modal. Penelitian ini menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) 2010 – 2011 yang sudah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ukuran (*size*) pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah?
2. Apakah kemakmuran (*wealth*) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah ?
3. Apakah belanja daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah?
4. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah ?
5. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah?

### D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh positif ukuran (*size*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah.
2. Pengaruh positif kemakmuran (*wealth*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah.
3. Pengaruh positif belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah.

4. Pengaruh positif *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah.
5. Pengaruh positif belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY dan Jawa Tengah.

### **E. Manfaat Penelitian**

Dengan tercapainya tujuan penelitian ini, maka diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat:

#### 1. Praktis

##### a. Pemerintah

Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan mengenai kinerja keuangan daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.

##### b. Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat maupun *stakeholder* untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah.

#### 2. Teoritis

##### a. Akademisi

Bagi akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian pustaka tentang akuntansi sektor publik, wawasan dan pengetahuan yang terkait dengan aspek keuangan daerah selain itu sebagai acuan

dan bahan pertimbangan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang konsentrasi ilmu akuntansi.

b. Penelitian selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian di bidang sektor publik.