

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Daerah yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 telah memberi kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintah khususnya pada pengelolaan keuangan daerah.

UU No. 32/2004 selain memberikan kewenangan otonomi kepada pemerintah daerah juga mewajibkan tiap kepala daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007 (PP No.3/2007) tentang laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah, dan informasi laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan kebijakan desentralisasi (politik dan fiskal), tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan (Tom Groot, 2010)

Penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan pilihan. Mengatakan bahwa Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga Negara. Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Sehingga isi dari LPPD Pemerintah Kabupaten/Pemerintah Kota sangat tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing Pemerintah Daerah tersebut.

Sejak tahun 2001 setelah reformasi, Indonesia mulai menjalankan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan semangat perwujudan cita-cita reformasi. Kebijakan ini mengubah penyelenggaraan pemerintah dari yang sebelumnya bersifat terpusat sekarang menjadi terdesentralisasi yang artinya adanya penyerahan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan tanggung jawab, pemerintah daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurus rumah tanganya sendiri sehingga daerah akan terlihat lebih mandiri, baik dari segi pengelolaan keuangan yang dibutuhkan untuk kegiatan operasionalnya dan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah daerah selain diberi kewenangan mengelola daerah juga diuntut memberikan pertanggungjawaban serta mengutamakan akuntabilitas dan transparansi kepada publik. Sesuai UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi, serta mewajibkan setiap kepala daerah untuk menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintah daerah selama 1 (satu) tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang di sampaikan oleh kepala daerah pemerintah. Laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah merupakan bentuk akuntabilitas dan transparansi kepada publik serta sebagai wujud penerapan tata pemerintahan yang baik (Sumarjo, 2010)

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat, sehingga pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan APBD kepada masyarakat berupa laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas kepada publik. Pemerintah tidak hanya mempertanggungjawabkan uang yang dipungut dari rakyat, tapi juga dituntut untuk mempertanggungjawabkan atas hasil-hasil yang dicapai.

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (PP SAP). Gagasan standar akuntansi pemerintahan sebenarnya sudah lama ada, seiring dengan berkembangnya akuntansi di sektor komersil yang dipelopori dengan dikeluarkannya Standar Akuntansi Keuangan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (1994), kebutuhan Standar Akuntansi Pemerintahan kembali menguat. Oleh karena itu Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN), Departemen Keuangan mulai mengembangkan standar akuntansi (Suprianto,2007).

Bergulirnya era reformasi memberikan sinyal yang kuat akan adanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Salah satunya adalah PP 105/2000 yang secara eksplisit menyebutkan perlunya Standar Akuntansi Pemerintahan dalam pertanggungjawaban keuangan daerah. Pada tahun 2002 Menteri Keuangan membentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah yang bertugas menyusun konsep standar akuntansi pemerintah pusat dan daerah yang tertuang dalam KMK 308/KMK.012/2002 (Suprianto,2007).

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) No. 1 Tentang Penyusunan Laporan Keuangan menyatakan bahwa tujuan umum pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara khusus, tujuan pelaporan keuangan

pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan pada entitas bersangkutan.

Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu entitas telah melaksanakan tujuan entitas tersebut dengan menggunakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi finansial seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo,2009). Oleh karena itu, kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi suatu hal yang penting bagi pemerintah daerah dan pihak eksternal. Kinerja keuangan merupakan salah satu ukuran yang dapat di gunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah (Wilson, 2010). Data pengukuran kinerja keuangan yang bersumber dari informasi finansial yang diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat, dapat menjadi peningkatan program selanjutnya demi menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas.

Berdasarkan Hadits dari Abdullah bin Umar r.a bahwa Rasulullah SAW bersabda: “Semua kamu adalah pemimpin dan bertanggung jawab atas kepemimpinannya. Seorang imam (amir) pemimpin dan bertanggung jawab atas rakyatnya. Seorang suami pemimpin dalam keluarganya dan bertanggung

jawab atas kepemimpinannya. Seorang isteri pemimpin dan bertanggung jawab atas penggunaan harta suaminya. Seorang pelayan (karyawan) bertanggung jawab atas harta majikannya. Seorang anak bertanggung jawab atas penggunaan harta ayahnya. (HR. Bukhari).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh (Mirna Sesotyaningtyas, 2012) dengan beberapa perbedaan. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini mengadopsi dari penelitian (Mirna Sesotyaningtyas, 2012). Berdasarkan karakteristik pemerintah yaitu kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi. Sedangkan secara parsial pendapatan pajak daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja. Ada dua variabel yang di ganti dalam penelitian ini yaitu Pendapatan Asli Daerah dan Jumlah Penduduk yang mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh (M.Yusuf Indrawan, 2013).

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa “*Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang – undangan*” (Damang, 2011). Semakin besar Pendapatan Asli Daerah menunjukkan banyaknya aktivitas kompleks yang dilakukan pemerintah provinsi, sehingga meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD), *Intergovernmental revenue*, Belanja Modal dan Jumlah Penduduk merupakan bagian dari faktor-faktor finansial yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah tersebut di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah. *Intergovernmental* juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD dalam UU No.33/2014 disebutkan *Intergovernmental* adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam hal tersebut masyarakat dapat meningkatkan dan bertambahnya investor yang akan berujung pada meningkatnya 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*, ukuran legislative, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan kemakmuran tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang, faktor – faktor yang mempengaruhi serta berdasarkan penelitian terdahulu, judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan”**.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh (Mirna Sesotyaningtyas dkk, 2012) dan (Prasetya dkk, 2013), penelitian pada Kinerja keuangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Sulawesi selatan dan mengambil data yang digunakan dua tahun dari 2012 hingga 2013, sehingga pengolahan data menggunakan analisis data panel. Penggunaan data dua tahun memungkinkan untuk melihat perkembangan pengungkapan. Variabel baru yang di gantikan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Belanja Modal dan Jumlah Penduduk. Variabel tersebut kemudian dianalisis untuk melihat pengaruh karakteristik terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi selatan.

## **B. Batasan Penelitian**

1. Variabel independen yang digunakan sebagai penelitian hanya berfokus pada pengukuran kinerja keuangan pemerintah provinsi sulawesi selatan yang berjumlah 24 Kabupaten yang diukur dari faktor karakteristik. Variabel dependen adalah kinerja keuangan Pemerintah Daerah, periode penelitian yang diamati dalam penelitian ini hanya 2 tahun yaitu tahun 2012 dan tahun 2013.
2. Penelitian ini menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) 2012– 2013 yang sudah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
3. Periode pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi yang diteliti hanya dua periode yaitu dari tahun 2012-2013

### **C. Rumusan Masalah**

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota ?
2. Apakah *Intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota ?
3. Apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
4. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
2. Untuk menguji apakah *Intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
3. Untuk menguji apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota ?
4. Untuk menguji apakah Jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **E. Manfaat Penelitian**

#### **1. Bidang Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan literatur untuk menambah wawasan dibidang Akuntansi Sektor Publik khususnya terkait dengan pengukuran kinerja berdasarkan LPPD.

- b. Untuk pengembangan konsep dan teori lebih lanjut yang akan digunakan oleh penelitian lainnya yang ingin mengangkat topik yang sama dengan penelitian yang dilakukan saat ini.

## **2. Bidang Praktik**

- a. Bagi Peneliti

Untuk dapat menerapkan ilmu yang diperoleh ketika di bangku kuliah dan mempraktekan sesuai dengan kondisi yang ada

- b. Bagi Masyarakat

Sebagai informasi dalam mengamati kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah.

- c. Bagi Akademisi

Sebagai sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan serta untuk mengevaluasi sejauh mana sistem pendidikan telah dijalankan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi. Serta sebagai acuan dan bahan pertimbangan bagi penelitian lebih lanjut dan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang konsentrasi ilmu akuntansi