

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini, praktik akuntansi sektor publik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah banyak mendapat perhatian dibanding masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik (Masdiantini dan Erawati, 2016). Dalam rangka melakukan upaya konkrit mewujudkan *good governance*, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, maka baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan. Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

Adapun Keuangan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam

rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Sari (2016), Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Kinerja keuangan daerah adalah gambaran pencapaian pelaksanaan kegiatan kerja pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan, visi dan misi daerah yang dinilai dengan aspek keuangan yang dilihat dari laporan keuangan yang telah disusun oleh pemerintah daerah tersebut. Kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat dianalisis dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap APBD. Melakukan analisis rasio keuangan pada APBD berarti membandingkan hasil yang telah dicapai pada satu periode dengan periode sebelumnya sehingga kecenderungan yang terjadi dapat diketahui. Pengukuran kinerja dapat diukur dengan *value for money* yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Informasi yang disajikan dalam pelaporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan (Kusuma dan Handayani, 2017). Untuk memenuhi karakteristik

kualitatif maka informasi dalam laporan keuangan harus disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum.

Tujuan sistem pengukuran kinerja adalah pertama, untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik. Kedua, untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi. Ketiga, untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*. Keempat, sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional (Aziz, 2016).

Adanya tuntutan pertanggungjawaban kinerja keuangan oleh masyarakat mengharuskan pemerintah daerah untuk memberikan gambaran yang jelas tentang kinerjanya. Pengukuran kinerja biasanya dilakukan untuk beberapa aspek yakni, aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi dan pasar internal, kepuasan pegawai, kepuasan komunitas dan *stakeholders*, dan waktu (Kusuma dan Handayani, 2017). Banyaknya faktor yang dapat mempengaruhi kinerja, khususnya kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah antara lain dapat berupa ukuran daerah, kesejahteraan, *functional differentiation*, umur daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah (Maiyora, 2015).

Menurut Kusuma dan Handayani (2017) terkait tentang penelitian tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap efisiensi

kinerja keuangan pemerintah daerah dan menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat, masalah pengelolaan keuangan daerah merupakan unsur yang tidak terpisahkan dalam penyusunan LPPD suatu Pemda sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*). Undang-Undang No. 15 tahun 2004 (UU No. 15/2004) tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan keuangan negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut berupa opini, temuan, kesimpulan atau dalam bentuk rekomendasi.

Ukuran pemerintah daerah digunakan untuk mengetahui besar kecilnya obyek dari pemerintah daerah tersebut. Untuk mengetahui ukuran pemerintah daerah salah satunya dengan mengetahui total aset pemerintah daerah. Daerah yang memiliki ukuran daerah atau total aset yang lebih besar akan memberikan keuntungan berupa kemudahan dalam kegiatan operasional sehingga pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan

kepada masyarakat akan maksimal. Menguji ukuran pemerintah daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, maka peneliti menduga bahwa semakin besar ukuran pemerintah daerah maka akan semakin baik kinerja keuangan daerah dan juga sebaliknya (Noviyanti dan Kiswanto, 2016).

Size yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya (Maiyora, 2015). Pemerintah daerah dalam melakukan pengungkapan atas laporan kinerjanya akan lebih terdorong untuk mengungkapkan hal-hal yang bersifat *good news*. *Good news* tersebut dapat berupa laporan mengenai baiknya kinerja pemerintah daerah tersebut sehingga meningkatkan skor kinerjanya (Kusuma dan Handayani, 2017).

Kemakmuran (*wealth*) adalah kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Kemakmuran suatu negara dapat diukur dengan berbagai macam ukuran yang tidak selalu sama karena setiap orang memiliki pandangan hidup yang berbeda sehingga tolak ukur dari kesejahteraan juga akan berbeda (Kusuma dan Handayani, 2017). Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan

dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dapat dilihat dari penerimaan dana alokasi umum. Menurut Kementerian Keuangan RI Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu transfer dana pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bersifat *Block Grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah pusat akan memantau pelaksanaan alokasi DAU sehingga dapat memacu pemerintah daerah agar meningkatkan kinerja keuangannya (Noviyanti dan Kiswanto, 2016).

Adapun faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut karena adanya *leverage* yang dapat diartikan sebagai kewajiban maupun hutang. *Leverage* adalah Perbandingan antara utang dan modal. Sebagaimana semakin besar *leverage* maka semakin besar ketergantungan entitas pada pihak luar karena semakin besar utang yang dimiliki entitas tersebut maka semakin rendah kinerja keuangan entitas tersebut (Kusumawardani, 2012). Dalam akuntansi sektor publik, *leverage* adalah rasio yang digunakan untuk mengukur seberapa besar suatu daerah tergantung pada kreditur dalam membiayai aset daerahnya.

Daerah yang mempunyai tingkat *leverage* tinggi berarti sangat bergantung pada pinjaman luar untuk membiayai asetnya (Sari, 2016).

Faktor terakhir yang dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu belanja daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua. “Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Penelitian ini mereplika pada penelitian Aziz (2016) yang menguji Ukuran (*size*) Pemerintah Daerah, *Intergovernmental Revenue*, dan Belanja Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan yang membedakan dalam penelitian ini adalah dengan menambahkan tiga variabel Independen yaitu Kemakmuran (*Wealth*), Tingkat Ketergantungan

pada Pemerintah Pusat dan *Leverage* serta pada penelitian ini peneliti menggunakan laporan keuangan tahun 2014-2017.

Agar pemerintah daerah mampu untuk menemukan bukti empiris adanya pengaruh karakteristik pemerintah daerah (Ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, *leverage* dan belanja daerah) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah sehingga peneliti tertarik untuk memilih judul penelitian **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2014-2017)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini akan menganalisa tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sehingga dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah kemakmuran berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah leverage berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah?
5. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah.

2. Untuk menganalisis pengaruh kemakmuran terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menganalisis pengaruh tingkat ketergantungan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah.
4. Untuk menganalisis pengaruh leverage terhadap kinerja keuangan daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah.
5. Untuk menganalisis pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi Peneliti, hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat memperluas wawasan serta pengetahuan tentang akuntansi sektor publik khususnya dalam pengukuran kinerja sektor publik.
 - b. Bagi penelitian selanjutnya, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi khususnya bagi pihak-pihak yang akan menelitian dengan kajian yang sama.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai keadaan dan proses adanya pengaruh karakteristik pemerintah daerah (Ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, leverage dan belanja daerah) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah tahun 2014-2017.
- b. Bagi pembaca, penelitian ini dapat memeberikan gambaran awam mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah (Ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, leverage dan belanja daerah) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah tahun 2014-2017.

E. Sistematika Penulisan

Secara garis besar penelitian ini akan dituangkan dalam 5 bab pembahasan, adapun sistematika penulisannya yaitu:

1. BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan tentang landasan teori, penjelasan teori agensi, laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), kinerja keuangan pemerintah daerah, ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, leverage, belanja daerah, kerangka pemikiran, penelitian terdahulu dan pengembangan hipotesis.

3. BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan tentang variabel-variabel penelitian, populasi, sampel, sumber data, jenis data, definisi operasional, pengukuran variabel, dan analisis data.

4. BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menjelaskan tentang gambaran umum hasil penelitian, pengujian kualitas pengumpulan data, hasil pengujian asumsi dan hasil pengujian hipotesis.

5. BAB V : PENUTUP

Pada bab ini menjelaskan mengenai simpulan dari pembahasan, keterbatasan penelitian dan saran terkait hasil penelitian.