

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pemerintah Daerah merupakan pihak yang menjalankan roda perekonomian, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang dituntut untuk dapat melaksanakan pemerintahan secara transparan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan agar tercipta pemerintahan yang bersih (Setyaningrum, 2012). Pemerintah Daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2014 sebagai penyempurna dari Undang-Undang No.12 Tahun 2008. Menurut Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah sesuai asas otonomi. Serta UU No.33 tahun 2004 sebagai perubahan dan penyempurnaan UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah (Mahsun, 2006).

Otonomi daerah dilaksanakan dengan maksud agar daerah dapat menangani urusan pemerintahan didasarkan tugas, wewenang dan kewajiban

senyatanya, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomer 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memerhatikan asas keadilan dan kepatuhan (Halim, 2007 : 229). Pemerintah daerah harus mampu mengurus daerahnya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Selain itu pemerintah daerah harus memperhatikan kepentingan nasional, sehingga akan tercipta keseimbangan antara kepentingan pusat dan daerah.

Pemerintah Daerah harus memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada Pemerintah Pusat agar Pemerintah Pusat dapat mengetahui pengelolaan dan tanggung jawab kinerja dari Pemerintah Daerah. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007 (PP No. 3/2007) tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan pilihan. 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. Dengan demikian, isi dari LPPD Pemda kabupaten/kota sangat tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing Pemda tersebut (dalam Mustikarini dan Debby, 2012). Semakin besar peran pemerintah daerah, maka dibutuhkan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur pencapaian penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pengukuran kinerja merupakan metode yang digunakan untuk menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga kemajuan dari organisasi dapat terlihat. Hasil pengukuran kinerja dijadikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan. Pengukuran kinerja pada sektor publik, menurut mardiasmo (2002) berfungsi untuk :

1. Memperbaiki kinerja pemerintah yang berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja sehingga akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam dalam pemberian pelayanan publik;
2. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan;
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Pengukuran kinerja tidak hanya dilakukan pada lembaga yang berorientasi pada profit seperti perusahaan, namun juga perlu dilakukan pada lembaga non-profit, seperti pemerintah daerah.

Hal tersebut bertujuan agar kinerja dari pemerintah dalam menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan dapat dinilai oleh masyarakat. Pengukuran kinerja keuangan

pemerintah daerah (Pemda) sangat berbeda dengan pengukuran kinerja keuangan perusahaan. Selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*profits* atau *net income*), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus/defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di anggaran (APBD) maupun dalam laporan realisasi anggaran (LRA). Pengelolaan keuangan daerah tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang handal, tetapi juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Kemampuan keuangan daerah salah satunya dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sumber utama dalam melaksanakan otonomi daerah. Setiap daerah berusaha untuk memaksimalkan potensi yang ada pada setiap daerahnya agar PAD yang didapat meningkat. Untuk mengukur kinerja keuangan Pemda maka digunakan analisis rasio keuangan daerah terhadap APBD.

Penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Debby (2012) melakukan penelitian tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia Tahun Anggaran 2007 yang menggunakan ukuran pemerintah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja daerah dan temuan audit. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ukuran daerah, kekayaan daerah dan tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap skor kinerja Pemda sedangkan

belanja daerah dan temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap skor kinerja Pemda.

Penelitian serupa juga dilakukan oleh Sesotyaningtyas yang menggunakan variabel pengaruh leverage, ukuran legislatif, intergovernmental revenue dan pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Diketahui bahwa secara simultan semua variabel berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemda, namun secara parsial masing-masing variabel tidak berpengaruh.

Penelitian ini sangat penting karena dapat menambah pengetahuan mengenai administrasi publik, teori organisasi, dan akuntansi pemerintahan. Penelitian ini menggabungkan antara penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Sesotyaningtyas yaitu dengan menggunakan tingkat kekayaan, belanja daerah, ukuran pemerintah daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue*. Karena dari penelitian sebelumnya memberikan hasil yang berbeda, maka penulis melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Pengaruh Tingkat Kekayaan Daerah, Belanja Daerah, Ukuran Pemerintah Daerah, *Leverage* Dan *Intergovernmental Revenue* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah/Kota Se-Jawa Tengah 2011-2013)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik perumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah diatas, tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menganalisis pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk menganalisis pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk menganalisis pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Manfaat Praktis
  1. Bagi pemerintah, diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai kinerja keuangan daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.
  2. Dapat digunakan sebagai informasi bagi para masyarakat maupun para *stakeholder* untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah.
- b. Manfaat Teoritis
  1. Bagi penulis, untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang secara teoritis telah dipelajari di bangku perkuliahan.
  2. Bagi pembaca, dapat menambah wawasan mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

#### **E. Sistematika Penulisan**

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

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

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas tinjauan pustaka yang memuat landasan teori, penelitian terdahulu, model penelitian, dan pengembangan hipotesis.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini memuat uraian tentang jenis penelitian; populasi, sampel, dan teknik sampling; data dan sumber data; teknik pengumpulan data; variabel penelitian dan pengukuran; dan metode analisis data.

**BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan pengelolaan data dengan alat analisis yang diperlukan, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil analisis.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi simpulan yang didukung oleh bukti-bukti dari hasil analisis data, keterbatasan penelitian, saran-saran yang diberikan dari hasil penelitian.