

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntansi pemerintahan merupakan salah satu bidang ilmu dalam ekonomi, namun dalam perkembangannya tertinggal dengan akuntansi bisnis atau komersial. Sementara akuntansi bisnis tumbuh dengan pesat, akuntansi pemerintahan justru mengalami perkembangan yang stagnan sehingga tertinggal dengan sektor bisnis. Berbagai kritik muncul terhadap kinerja sektor publik, khususnya pemerintahan, sehingga mendorong munculnya gerakan untuk melakukan reformasi sektor publik yang berimplikasi pada reformasi akuntansi sektor publik secara global dan mendunia.

Perhatian sekarang semakin besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga publik, baik akuntansi sektor pemerintahan maupun lembaga publik non pemerintahan. Lembaga publik mendapat tuntutan dari masyarakat untuk dikelola secara akuntabilitas. Laporan keuangan dari instansi pemerintahan merupakan salah satu bentuk dari pertanggungjawaban untuk menciptakan akuntabilitas di pemerintahan pusat, provinsi maupun daerah. Akuntabilitas dan transparansi telah ditetapkan oleh peraturan pemerintah sejak tahun 1997. Sejalan dengan pelaksanaan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah.

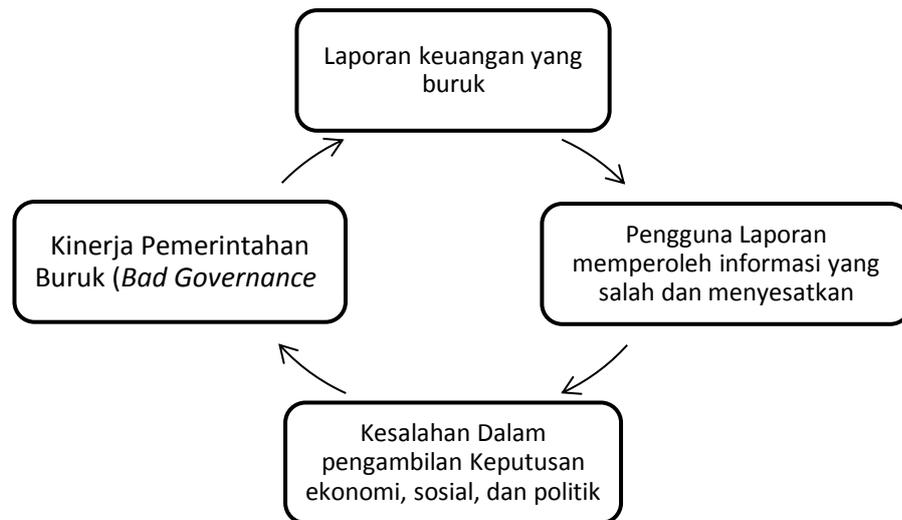
Semua elemen masyarakat menginginkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata serta berkesinambungan yang sudah menjadi kewajiban dan konsekuensi dari otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola semua potensi daerahnya yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangan secara optimal. Menurut Dampak

lain dari adanya otonomi daerah adalah semakin kuatnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang baik (Erawati dalam Darmanto, 2012:19).

Menurut Rai (2008:17), pengukuran kinerja berfungsi untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan. Pengukuran kinerja diperlukan untuk menilai tingkat besarnya terjadi penyimpangan antara kinerja aktual dan kinerja yang diharapkan. Dengan mengetahui penyimpangan tersebut, dapat dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan kinerja. Alasan yang mendasari pentingnya pengukuran kinerja sektor publik terkait dengan tanggung jawab atas penggunaan dana dan sumber daya dalam hal kesesuaiannya dengan prosedur, efisiensi, dan ketercapaian tujuan. Sedangkan menurut Halim dan Kusufi (2014:123) mendefinisikan pengukuran kinerja merupakan alat bagi manajemen untuk menilai keberhasilan organisasi. Tujuan alat ukur tersebut juga tidak lain agar terciptanya pengelolaan pemerintah yang baik termasuk didalamnya pengelolaan keuangan.

Kinerja pemerintah daerah juga sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mengungkapkan bahwa kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/ program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Analisis kinerja keuangan tersebut biasanya dinyatakan dengan rasio keuangan yang diidentifikasi dari laporan keuangan pemerintah daerah.

Harus disadari bahwa terdapat banyak pihak yang mengandalkan informasi keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, laporan keuangan publikasian tersebut harus disajikan secara wajar terbebas dari salah saji yang material sehingga tidak menyesatkan pembaca dan pengguna laporan keuangan. Laporan Keuangan yang buruk akan mengakibatkan kinerja keuangan yang buruk pula, sehingga seperti pendapat mahmudi dalam bukunya yaitu analisis laporan keuangan pemerintah daerah menyebutkan lingkaran setan akan muncul akibat laporan keuangan yang buruk. Tentunya laporan keuangan yang buruk juga akan mengakibatkan kinerja keuangan yang buruk pula (Seperti pada Gambar 1.1)



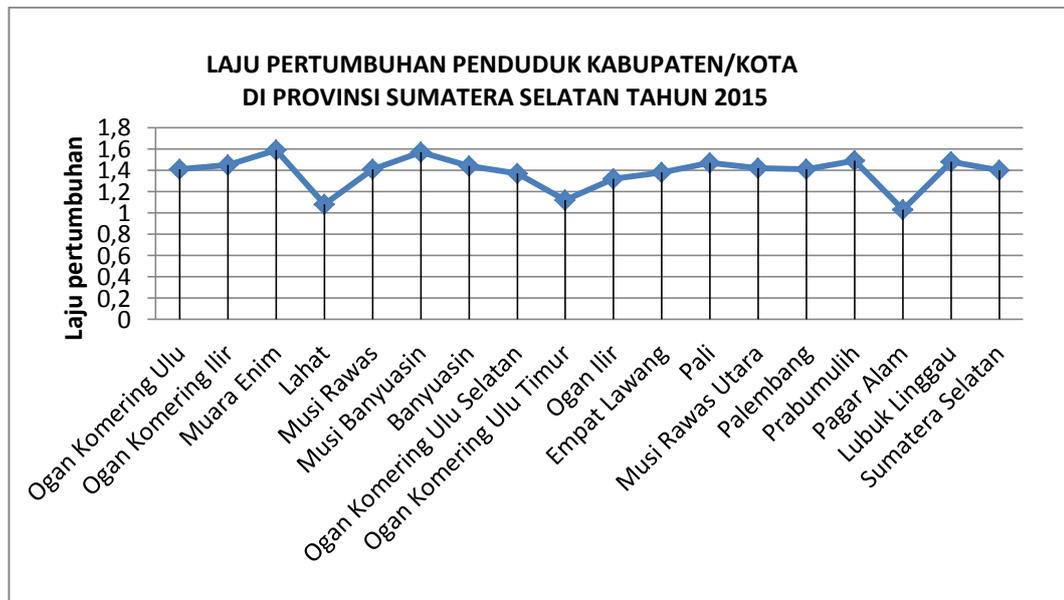
Sumber: Mahmudi, 2016

Gambar 1.1
Lingkaran Setan Akibat Laporan Keuangan yang Buruk

Kinerja keuangan pemerintah daerah tentunya dipengaruhi oleh banyak faktor. Menurut *Groves et al* (2001) dalam Darmanto (2012:20) faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan terdiri dari tiga kategori yaitu faktor lingkungan, faktor organisasional dan faktor finansial. Beberapa penelitian yang meneliti tentang hubungan faktor–faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah menunjukkan terdapat beberapa faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di dalam dan luar negeri. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah jumlah penduduk (*population*), tenaga kerja (*employment*), ukuran daerah (*size*), dan *leverage* yang menjadi variabel independen pada penelitian kali ini.

Population yang merupakan faktor lingkungan mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah mengindikasikan bahwa semakin besar jumlah penduduk suatu daerah maka akan menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik menjadi lebih baik, dengan adanya tuntutan tersebut maka pemerintah akan terdorong untuk meningkatkan kinerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Darmanto, 2012:21). Namun, pada penelitian Patriati (2010:82) menunjukkan hasil *population* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah Jawa Tengah. *Population* akan menjadi semakin menarik untuk dilihat pengaruhnya pada kinerja keuangan

pemerintah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan yang jumlah penduduknya setiap tahun selalu meningkat. Peningkatan pertumbuhan penduduk Sumatera Selatan seperti terlihat pada gambar 1.2.



Sumber: Diolah, BPS Provinsi Sumsel 2017

Gambar 1.2.
Laju Pertumbuhan Penduduk

Jumlah tenaga kerja (*employment*) yang dimiliki suatu daerah akan turut berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah (Steven dan McGowen dalam Darmanto, 2012:21). Dengan demikian dapat dipahami semakin besar jumlah tenaga kerja yang dimiliki daerah maka pertumbuhan ekonomi daerah tersebut akan semakin baik. Serta dengan semakin banyaknya jumlah angkatan kerja di suatu wilayah maka pegawai yang dapat bekerja di bidang keuangan suatu instansi pemerintahan akan semakin selektif pula, sehingga semestinya dapat meningkatkan kinerja suatu instansi di bidang keuangan karena SDM yang lebih berkualitas.

Size dan *leverage* merupakan bagian dari faktor-faktor finansial yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan. *Size* dapat diukur salah satunya adalah dengan jumlah aset yang dimiliki oleh suatu daerah. Menurut *Schmalensee* dalam Darmanto (2012:21) semakin besar suatu entitas maka akan memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan entitas yang lebih kecil. Sedangkan besar

kecilnya *leverage* pemerintah daerah akan mempengaruhi tingkat kemampuan pemerintah daerah membiayai kegiatan operasionalnya (Sumarjo, 2010:21). Semakin tinggi tingkat *leverage* menandakan kinerja yang dimiliki pemerintah daerah semakin buruk, hal ini dikarenakan pemerintah masih dianggap tidak mampu mengelola pendapatan untuk belanjanya dengan baik (Retnowati, 2016:5).

Penelitian ini mengacu pada penelitian Darmanto (2012) dengan beberapa perbedaan. Perbedaan pertama peneliti mengambil ruang lingkup provinsi Sumatera Selatan. Perbedaan ke dua peneliti mengukur kinerja keuangannya melalui tingkat kemandirian. Kinerja keuangan pemerintah dapat diukur dan dianalisis melalui laporan keuangan pemerintah daerah. Setiap daerah akan berupaya untuk selalu menyajikan laporan keuangan sebaik-baiknya. Hal ini dapat dilihat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHPS) I Tahun 2016 yang menunjukkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Sumatera Selatan tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 menggambarkan hasil opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sedangkan pada tahun 2014 menggambarkan hasil opini Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas (WTP DPP) dan pada tahun 2015 pemerintah provinsi Sumatera Selatan mendapat hasil opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal ini menunjukkan adanya peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya, sebagaimana tersaji dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1.
Perkembangan LKPD Provinsi Sumatera Selatan

No	Entitas Pemerintah Daerah	Opini Tahun 2011	Opini Tahun 2012	Opini Tahun 2013	Opini Tahun 2014	Opini Tahun 2015
1	Provinsi Sumatera Selatan	WDP	WDP	WDP	WTP DPP	WTP
2	Kab. Banyuasin	WTP DPP	WTP	WTP	WTP	WTP
3	Kab. Empat Lawang	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP
4	Kab. Lahat	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
5	Kab. Muara Enim	WDP	WDP	WTP DPP	WTP	WTP
6	Kab. Musi Banyuasin	WDP	WDP	WTP DPP	WTP	WTP
7	Kab. Musi Rawas	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP
8	Kab. Musi Rawas Utara				TMP	WDP
9	Kab. Ogan Ilir	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP

No	Entitas Pemerintah Daerah	Opini Tahun 2011	Opini Tahun 2012	Opini Tahun 2013	Opini Tahun 2014	Opini Tahun 2015
10	Kab. Ogan Komering Ilir	WTP DPP	WTP	WTP	WTP	WTP
11	Kab. Ogan Komering Ulu	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
12	Kab. Ogan Komering Ulu Selatan	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
13	Kab. Ogan Komering Ulu Timur	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
14	Kab. PALI				TMP	WDP
15	Kota Lubuklinggau	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
16	Kota Pagar Alam	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
17	Kota Palembang	WTP	WTP	WTP DPP	WTP	WTP
18	Kota Prabumulih	WDP	WDP	WTP DPP	WTP	WTP

Sumber: IHPS I BPK RI Periode 2011-2015

Dari tabel 1.1. Perkembangan LKPD Provinsi Sumatera Selatan dapat terlihat selama periode 2011-2015 pemerintah provinsi Sumatera Selatan hanya sekali mendapat WTP wajar tanpa pengecualian, begitupun dengan kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Selatan masih belum begitu merata yang mendapat opini WTP dari BPK RI.

Peneliti menganalisis kinerja keuangan melalui pendekatan tingkat kemandirian pemerintah provinsi Sumatera Selatan dengan informasi yang tertera pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah provinsi Sumatera Selatan tahun 2015 dan hasilnya kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Terlihat tingkat kemandirian tertinggi hanya mencapai 26% yang dimiliki oleh Kota Palembang. Sedangkan tingkat kemandirian terendah adalah 4% yang dimiliki oleh Kabupaten Panukal Abab Lematang Ilir (PALI), Ogan Komering Ulu (OKU) Selatan, Ogan Ilir (OI), dan Empat Lawang. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan masih menunjukkan kinerja yang rendah.

Hasil analisis tingkat kemandirian tahun 2015 provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan masih belum merata dan masih tergolong rendah untuk tingkat kemandirian daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti ingin menguji faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yang diproksikan dengan *operating revenues to total revenues* (tingkat kemandirian), dengan mengambil sampel laporan keuangan dan data dari badan pusat statistik pemerintah daerah provinsi Sumatera Selatan yang menggunakan empat variabel independen: *population*, *employment*, *size*, dan *leverage* yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Maka, judul penelitian ini adalah **“Pengaruh *Population*, *Employment*, *Size*, dan *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *Population*, *Employment*, *Size* dan *Leverage* berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
2. Apakah *Population*, *Employment*, *Size* dan *Leverage* berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah tersebut antara lain adalah :

1. Variabel yang di gunakan adalah variabel *population* (Jumlah Penduduk), variabel *Employment* (Jumlah angkatan kerja), variabel *Size* (Total Aktiva), variabel *Leverage* diukur menggunakan *debt to equity* dan Kinerja Keuangan diukur dengan menggunakan Rasio kemandirian
2. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan.
3. Penelitian ini menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* dan data yang diperoleh dari website www.sumsel.bps.go.id untuk periode 2012 - 2015.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh *Population, Employment, Size* dan *Leverage* secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
2. Untuk menganalisis pengaruh *Population, Employment, Size* dan *Leverage* secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penulisan skripsi ini, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan, yaitu:

1. Menjadi sarana untuk menambah wawasan akan kinerja keuangan pemerintah.
2. Sebagai referensi terhadap evaluasi atas kinerja pemerintah daerah, sehingga dapat memberikan masukan kepada pemerintah dalam membuat peraturan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah terutama dalam hal pengelolaan anggaran.
3. Sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa jurusan akuntansi yang berminat dengan penulisan dibidang akuntansi pemerintah.