

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi kepada kabupaten dan kota memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Hal ini disebabkan oleh krisis moneter dan transisi politik pada tahun 1996 dan berpuncak pada tahun 1997. Desentralisasi atau otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 (UU No. 22/1999) tentang “Pemerintahan Daerah”, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 (UU No. 25/1999) tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”, kemudian mengalami revisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (UU No. 32/2004) tentang “Pemerintahan Daerah”, lalu direvisi menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (UU No. 23/2014) tentang “Pemerintahan Daerah”, dan terakhir Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 (UU No. 9/2015) tentang “Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” yang menegaskan bahwa pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar tidak terjadi disharmoni dan perlunya pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.

Pemerintah daerah diwajibkan untuk melaporkan penyelenggaraan keuangan daerahnya setelah adanya pelimpahan wewenang untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan di daerah masing-masing. Kepentingan publik (*public oriented*) merupakan orientasi dari tuntutan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik merupakan hasil dari tuntutan kepada pemerintah daerah untuk tercapainya penyelenggaraan kinerja pemerintah daerah.

Kesuksesan penyelenggaraan dalam pemerintahan daerah dipengaruhi oleh banyak faktor meliputi komitmen, kepemimpinan, reformasi peraturan, reformasi kelembagaan dan pengakuan tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Oleh

sebab itu, untuk mendukung penyelenggaraan pemerintah, pemerintah daerah menyusun anggaran keuangan yang akan dijadikan pedoman untuk menjalankan aktivitas. Anggaran keuangan inilah yang disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana seluruh penerimaan dan pengeluaran harus dianggarkan dalam APBD untuk menjadi satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Tantangan utama yang dihadapi pemerintah dan pegawai negeri untuk menunjang APBD yang lebih baik adalah akuntabilitas publik. Akuntabilitas merupakan bentuk kewajiban pertanggungjawaban keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Media tersebut dalam pemerintahan berupa laporan keuangan yang disajikan dan disusun oleh pusat maupun masing-masing pemerintah, baik pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32/2004 dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 (UU No. 17/2003) tentang “Keuangan Negara” dimana Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Neraca, Laporan Realisasi APBN/APBD, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Berdasarkan informasi yang tertera dalam laporan keuangan, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengetahui sejauh mana kinerja keuangan pemerintah daerah.

Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, memperbaiki pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan serta untuk memfasilitasi terwujudnya akuntabilitas publik. Konsep pengukuran kinerja yang hanya mengandalkan pada aspek finansial saja, saat ini mulai ditinggalkan, karena dianggap hanya mengejar tujuan profitabilitas (*profitability*) jangka pendek semata. Terlebih jika pengukuran kinerja dilakukan bagi organisasi pemerintah yang tidak berorientasi profit, maka sangat diperlukan ukuran-ukuran yang lebih komprehensif (Nugroho, 2014). Moore (2003) dalam Sumarjo

(2010) menyatakan bahwa pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah dapat memperlihatkan berhasil atau tidaknya suatu pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya dan dapat dijadikan sebagai dasar pertanggungjawabannya terhadap publik. Secara garis besar tujuan penyajian laporan keuangan bagi pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik, untuk alat akuntabilitas publik, dan untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi (Mardiasmo, 2016).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang “Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah” yang mana salah satu bentuk evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Peraturan tersebut juga dilengkapi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2005 tentang “Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. Sumber informasi utama EKPPD menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai pembandingan antar daerah pada tingkat provinsi maupun nasional dengan menggunakan sistem pengukuran dan indikator kinerja kunci. Hasil dari evaluasi tersebut akan tertera dalam Laporan Evaluasi Kinerja Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Provinsi.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN & RB) mengkategorikan predikat nilai kinerja sebagai berikut:

Tabel 1.1
Kategori Predikat Nilai Kinerja

No.	Predikat	Nilai
1.	AA (Sangat Memuaskan)	>90-100
2.	A (Memuaskan)	>80-90
3.	BB (Sangat Baik)	>70-80
4.	B (Baik)	>60-70
5.	CC (Cukup Baik)	>50-60
6.	C (Cukup)	>30-60
7.	D (Kurang)	0-30

Sumber: www.menpan.go.id

Berdasarkan pengamatan awal pada hasil laporan evaluasi kinerja pemerintah provinsi di Pulau Sumatera selama tiga tahun dari tahun 2013-2015 diperoleh data seperti ditunjukkan pada tabel 1.2.

Tabel 1.2
Hasil Laporan Evaluasi Kinerja Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera

No.	Nama Provinsi	Predikat		
		2013	2014	2015
1.	Banda Aceh	CC	CC	CC
2.	Sumatera Utara	CC	CC	CC
3.	Sumatera Barat	CC	CC	BB
4.	Riau	CC	CC	CC
5.	Jambi	CC	CC	CC
6.	Sumatera Selatan	B	BB	BB
7.	Bengkulu	CC	CC	B
8.	Lampung	CC	CC	CC
9.	Kepulauan Bangka Belitung	CC	CC	B
10.	Kepulauan Riau	B	B	B

Sumber: www.menpan.go.id

Berdasarkan tabel 1.2 dapat diketahui bahwa Provinsi Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Bengkulu, dan Kepulauan Bangka Belitung mengalami kenaikan. Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2015 mendapat predikat BB yang mana pada tahun 2014 mendapat predikat CC, sedangkan Provinsi Bengkulu dan Kepulauan Bangka Belitung pada tahun 2015 mendapat predikat B yang mana pada tahun 2014 mendapat predikat CC, dan berbeda dengan Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2013 mendapat predikat B dan pada tahun 2014 mengalami kenaikan mendapat predikat BB begitu juga pada tahun 2015. Provinsi Banda Aceh, Sumatera Utara, Riau, Jambi, Lampung, dan Kepulauan Riau tidak mengalami perubahan yang signifikan atau konstan. Provinsi Banda Aceh, Sumatera Utara, Riau, Jambi, dan Lampung pada tahun 2013-2015 mendapat predikat CC, sedangkan Provinsi Kepulauan Riau pada tahun 2013-2015 mendapat predikat B. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja dua provinsi di Pulau Sumatera yaitu Provinsi Bengkulu, dan Kepulauan Bangka Belitung adalah baik, sedangkan Provinsi Sumatera Selatan dan Sumatera Barat memiliki kinerja yang sangat baik jika dibandingkan dengan seluruh provinsi di Pulau Sumatera. Pada Provinsi Banda Aceh, Sumatera Utara, Riau, Jambi,

dan Lampung meskipun konstan namun memiliki kinerja yang cukup baik, sedangkan Provinsi Kepulauan Riau memiliki kinerja yang baik dari tahun ke tahun. Diketahui bahwa kinerja beberapa provinsi mengalami kenaikan dan beberapa tidak mengalami perubahan atau konstan, tetapi tidak ada yang mengalami penurunan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah antara lain berupa ukuran (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue*. Karakteristik pertama yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah ukuran (*size*) pemerintah daerah yang diukur dengan total aset. Besarnya total aset pemerintah daerah dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan masing-masing pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset yang besar akan dituntut untuk memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan pemerintah daerah yang kecil ukurannya. Pada tahun 2015 salah satu provinsi di Pulau Sumatera yaitu di Provinsi Bengkulu mengalami kendala dalam pengelolaan aset daerah, menurut pelaksana harian Kepala Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Provinsi Bengkulu, Imam Muslih memberikan pernyataan adalah sebagai berikut:

“Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Bengkulu, menilai sejumlah daerah di provinsi itu tidak serius dalam mengelola aset, jika dilihat dari laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Permasalahan (di Bengkulu) adalah aset tidak dikelola dengan baik. Seharusnya opini wajar tanpa pengecualian (WTP) bukan barang mewah, apalagi dengan kondisi daerah seperti Bengkulu, APBD masih kecil, aset masih kecil, tetapi masih ada yang mendapatkan wajar dengan pengecualian (WDP). Dalam LKPD yang disampaikan, secara garis besar pengelolaan keuangan daerah sudah berjalan baik, namun pada laporan, setiap tahun selalu mengalami kendala dalam pengelolaan aset. BPK memberikan opini WDP itu, karena sudah empat kali kesempatan (pembuatan laporan LKPD), tetapi masih tetap ditemukan permasalahan, utamanya aset. Jika pemerintah serius mengelola aset daerah, maka BPK menjamin seluruh pemerintah daerah di Provinsi Bengkulu akan meraih opini tertinggi yakni WTP.” (www.wartaekonomi.co.id, 2015)

Berdasarkan berita diatas jika disandingkan dengan teori ukuran (*size*) pemerintah daerah tentunya besar aset akan mempengaruhi kinerja keuangan suatu

pemerintah daerah. Semakin baik pengelolaan aset tersebut maka semakin baik pula kinerja keuangan pemerintah daerah. Karakteristik kedua yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah yang diukur dengan total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan. Jumlah dan kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah. Pertumbuhan PAD yang positif juga mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong adanya perbaikan infrastruktur daerah. Infrastruktur daerah yang baik serta investasi yang tinggi di suatu daerah akan meningkatkan PAD pemerintah daerah tersebut (Sumarjo, 2010). Karakteristik ketiga yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah *intergovernmental revenue* yang diukur dengan dana perimbangan dibandingkan dengan total pendapatan. Dana Perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah, namun apabila dana tersebut mengalami penurunan dapat dipastikan akan mempengaruhi kinerja pemerintah dalam pengelolaan daerahnya.

Penelitian yang dilakukan oleh para peneliti sebelumnya mengenai ukuran (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue* sebagai karakteristik pemerintahan yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah menyampaikan hasil yang berbeda-beda. Maiyora (2015) dalam penelitiannya yang berjudul Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera dan Sumarjo (2010) dalam penelitiannya tentang Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia bahwa ukuran (*size*) pemerintah daerah dan *intergovernmental revenue* mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa semakin besar aset dan dana perimbangan pada suatu pemerintah daerah maka semakin baik pengaruh kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut, sedangkan tingkat kemakmuran (*wealth*) berarti bukan merupakan faktor

yang berpengaruh untuk meningkatkan kinerja keuangan. Tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Marfiana dan Kurniasih (2013) tentang Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dan Anzarsari (2014) pada Kabupaten/Kota Se-Jawa Tengah bahwa peran total aset dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya yang berarti tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anzarsari (2014) bahwa kemakmuran (*wealth*) berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah dengan kemakmuran (*wealth*) atau kekayaan asli daerah (PAD) yang besar memiliki nilai kinerja yang tinggi. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) bahwa, “kemakmuran (*wealth*) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah disebabkan masih kecilnya peran PAD terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini terbukti dengan masih besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer dana yang berasal dari pemerintah pusat”.

Penelitian ini menggunakan rasio efisiensi untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikarenakan beberapa peneliti terdahulu memakai rasio tersebut untuk mengukur kinerja keuangan seperti Sumarjo (2010), Anzarsari (2014), dan Marfiana dan Kurniasih (2013). Rasio efisiensi juga sudah mencakup beberapa rasio yaitu rasio kemandirian yang melihat total pendapatan dan rasio aktivitas daerah yang melihat belanja daerah sedangkan rasio efisiensi melihat keduanya yaitu dari sisi pendapatan dan belanja daerah.

Penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015) dengan judul Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera. Perbedaan yang ada pada penelitian ini dengan penelitian Maiyora (2015) adalah sebagai berikut: *Pertama*, peneliti menggunakan 3 (tiga) variabel yaitu (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue* sebagai karakteristik pemerintah daerah. *Kedua*, objek yang diteliti dalam penelitian Maiyora (2015)

adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera, sedangkan dalam penelitian ini akan dilakukan pada 10 Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera. Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintahan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera Tahun 2013-2015)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh ukuran (*size*) pemerintah provinsi terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera?
2. Bagaimana pengaruh tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah provinsi terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera?
3. Bagaimana pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera?
4. Bagaimana pengaruh ukuran (*size*) pemerintah provinsi, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue* secara bersama-sama terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dapat dirumuskan batasan masalah sebagai berikut:

1. Ukuran (*size*) pemerintah provinsi dilihat dari total aset.
2. Tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah provinsi dilihat dari total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan.
3. *Intergovernmental revenue* dilihat dari total dana perimbangan dibandingkan dengan total pendapatan.
4. Kinerja Keuangan dilihat menggunakan rasio efisiensi.
5. Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera yang menjadi objek penelitian adalah Provinsi Banda Aceh, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi

Bengkulu, Provinsi Lampung, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, dan Provinsi Kepulauan Riau.

6. Tahun penelitian yaitu tahun 2013-2015.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh ukuran (*size*) pemerintah provinsi berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera.
2. Mengetahui tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah provinsi berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera.
3. Mengetahui *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera.
4. Mengetahui pengaruh ukuran (*size*) pemerintah provinsi, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue* secara bersama-sama terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Pulau Sumatera.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk sumbangan pemikiran tentang pentingnya kesadaran dalam meningkatkan kinerja keuangan khususnya pemerintah provinsi di Pulau Sumatera yang dilihat dari ukuran (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue*.

2. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh karakteristik pemerintahan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan acuan bagi penelitian di bidang akuntansi sektor publik, terutama bagi pihak-pihak yang ingin melanjutkan penelitian mengenai pelaporan keuangan daerah.

1.5 Sistematika Penulisan

Guna membuat laporan ini lebih terarah, maka secara garis besar penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang isinya mencerminkan susunan atau materi yang akan dibahas, dimana tiap-tiap bab memiliki hubungan antara satu dengan yang lainnya. Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan secara garis besar mengenai latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi teori-teori dan literatur-literatur yang digunakan sebagai acuan perbandingan untuk membahas masalah meliputi karakteristik pemerintah daerah, ukuran (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), *intergovernmental revenue*, laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), kinerja keuangan pemerintah daerah, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, metode pengumpulan data, variabel penelitian, definisi operasional variabel, dan teknik analisis yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini dijelaskan analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan SPSS versi 20 sebagai alat bantu dalam

pengolahan data. Selain itu juga dijelaskan hasil pengujian hipotesis dalam penelitian ini.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi simpulan berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan penulis dan dari simpulan dapat memberikan saran sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya.