**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Permasalahan**

Desentralisasi dan otonomi yang luas di berikan Kepada Kabupaten dan Kota merupakan jalan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pembaharuan sistem pengelolaan keuangan daerah. Krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah yang disebut juga dengan desentralisasi. Dengan berkurangnya campur tangan pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi dan kemandirian daerah sendiri. Otonomi daerah diberlakukan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah kemudian dilakukan perubahan melalui Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang berbunyi, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya otonomi daerah, aspirasi masyarakat akan lebih mudah disalurkan dan dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan menjadi sebuah kebijakan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (Artha,2015).

Salah satu wujud pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam upaya untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010. Berdasarkan informasi yang tertera dalam laporan keuangan masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengetahui sejauh mana kinerja keuangan pemerintah daerah.

Mengingat adanya tuntutan dari masyarakat atas laporan pertanggungjawaban yang transparan, laporan keuangan pada lembaga pemerintahan daerah dianggap masih memiliki banyak keterbatasan penyajian yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh lembaga perusahaan yang bersifat komersial. Keraguan masyarakat ini dapat diatasi dengan adanya pengukuran kinerja (Sesotyaningtyas,2012). 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.

Laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah dapat memperlihatkan berhasil atau tidaknya suatu pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya dan dapat dijadikan sebagai dasar pertanggungjawaban 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, 2002:91).

Salah satu cara untuk menganalisa kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Penilaian kinerja pemerintah berdasarkan berbagai rasio keuangan, diantaranya Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan. (Halim, 2012: 230). Dengan adanya rasio-rasio tersebut dapat digunakan untuk mendorong dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya mengurangi pengangguran dan menurunkan tingkat kemiskinan.

*Sumber: Sumber: Laporan hasil pemeriksaan BPK RI (data diolah 2018)*

**Gambar 1.1**

**Rasio Efisiensi Pemerintah Provinsi di Indonesia 2016**

Berdasarkan gambar 1.1 dapat diketahui bahwa pada tahun 2016 dari keseluruhan provinsi, provinsi Bali yang memiliki tingkat persentase yang sangat rendah sebesar 62.14% dilihat dari (LKPD) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada (LRA) Laporan Realisasi Anggaran provinsi Bali hal ini menujukan bahwa tingkat efisiensi pada provinsi Bali dikatakan efisien dalam kinerja keuangan, Berdasarkan Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 kriteria efisiensi diukur pada persentase 60%-80% dapat dikatakan efisien. Pada Provinsi Maluku utara memiliki Persentase yang tinggi sebesar 100.08% dilihat dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada (LRA) Laporan Realisasi Anggaran provinsi Maluku Utara dapat dikatakan bahwa Provinsi tersebut tidak efisien dalam mengelola kinerja keuangannya. Berdasarkan Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 kriteria tidak efisiensi diukur pada persentase 100% keatas.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah antara lain berupa ukuran pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth)*, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan *leverage*. Faktor Karakteristik yang pertama adalah ukuran 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 yang kecil ukuran asetnya Pada tahun 2016 salah satu provinsi di Indonesia yaitu Provinsi Jawa Barat mengalami kendala dalam pengelolaan aset daerah, menurut Kepala BPKP Perwakilan Jawa Barat, Deni Suardini memberikan pernyataan sebagai berikut:

Pengelolaan aset ini masih menjadi masalah besar sehingga banyak Pemerintah daerah yang belum memperoleh opini WTP. melihat aset-aset ini belum dikelola dengan tertib oleh Pemerintah daerah. Lemahnya pengelolaan aset oleh Pemerintah daerah disebabkan oleh beberapa hal. Selain kualitas SDM yang masih kurang, poin penting lainnya adalah lemahnya administrasi aset. Misalnya, banyak aset khususnya berupa tanah yang belum disertifikatkan, begitu juga bangunannya, dan hal itu setiap tahun tetap begitu. BPKP, sejak beberapa tahun terakhir melakukan pendampingan terhadap Pemda untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam pengelolaan aset itu. Salah satu bentuk dukungan yang diberikan BPKP adalah penyediaan Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA).Lewat sistem itu, pencatatan aset bisa lebih terinventarisir. Jadi sekarang mulai ada basis inventarisasi aset dengan menggunakan IT. Dari 26 kabupaten/kota di Jabar plus provinsi, baru ada 11 yang meraih WTP pada tahun 2015 terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2014. Dari 11, 1 di antaranya diperoleh Pemprov Jabar. Artinya, masih ada 16 kabupaten/kota lainnya yang belum memperoleh opini WTP. "Kita harus berupaya keras agar akuntabilitas keuangan mendapat opini WTP dari BPK. Kondisi Pemda di Jabar masih banyak yang belum memperolehnya. Dan kita akan bantu terus menggenjotnya, termasuk dalam perbaikan akuntabilitas kinerja karena itu menjadi poin penting berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat," ([www.inilahkoran.com,2016](http://www.inilahkoran.com,2016))

Berdasarkan berita di atas jika disandingkan dengan teori ukuran 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.

Faktor Karakteristik kedua adalah tingkat kemakmuran yang di ukur dengan total Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang di bandingkan dengan total Pendapatan. 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. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (Renas, 2014). PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan.

Faktor Karakteristik ketiga tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat Pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Pusat juga berbeda-beda yang diwujudkan dalam bentuk penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU). PAD dan DAU merupakan sumber pendapatan daerah yang memiliki peran utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka mencapai tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2001)., Hal ini memotivasi Pemerintah daerah untuk memiliki kinerja yang lebih baik karena pengawasan dari Pemerintah Pusat lebih besar. Dengan demikian, semakin tinggi DAU dari Pemerintah Pusat maka diharapkan semakin baik pula pelayanan yang diberikan Pemerintah daerah kepada masyarakat , sehingga kinerja Pemda juga semakin meningkat.

Faktor Karakteristik keempat adalah *leverage.* Menurut Mulyadi (2010:108), rasio utang (leverage ratio) sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor potensial pemerintah daerah dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio-rasio tersebut akan digunakan oleh kreditor untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar utangnya Choiriyah (2010) mengungkapkan bahwa *leverage* merupakan proporsi total hutang terhadap rata-rata ekuitas. Hasil penelitian Perwitasari (2010) pada sektor publik menunjukkan bahwa semakin besar *leverage* yang dimiliki oleh suatu entitas, maka entitas tersebut memiliki kinerja yang buruk. Hal ini mengindikasikan bahwa entitas tersebut tidak mampu membiayai operasionalnya sendiri sehingga membutuhkan dana dari pihak eksternal.

Penelitian ini menggunakan rasio efisiensi untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikarenakan beberapa peneliti terdahulu memakai rasio tersebut untuk mengukur kinerja seperti Sumarjo (2010), Sesotyanigtyas (2012), Marfiana dan Kurniasih (2013) dalam Rasio efisiensi ini sudah mencakup dari beberapa rasio seperti, rasio kemandirian yang dilihat dari total pendapatan dan rasio aktivitas daerah yang melihat belanja daerah sedangkan rasio efisiensi melihat keduanya yaitu dari sisi pendapatan dan belanja

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015). dalam penelitian ini menggunakan 4 (empat) variable yaitu ukuran pemerintah daerah, tingkat kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan *leverage.* dalam penelitian ini akan dilakukan pada 34 pemerintah Provinsi di Indonesia. Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah terhadap Efisiensi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2013-2016)”.**

**1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh tingkat kemakmuran terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia?
3. Bagaimana pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia?
4. Bagaimana pengaruh *leverage* terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia?
5. Bagaimana pengaruh ukuran pemerintah daerah, tingkat kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan *laverage* secara bersama-sama terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia?

**1.3 Ruang lingkup Pembahasan**

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas yaitu:

1. Penelitian ini menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) tahun anggaran 2013-2016.
2. Penelitian dilakukan pada Pemerintah Provinsi di Indonesia untuk tahun anggaran 2013-2016.
3. Penelitian ini menggunakan variabel yang dilihat dari informasi laporan keuangan daerah.

**1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

**1.4.1 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yang dapat penulis uraikan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah provinsi terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pengaruh tingkat kemakmuran pemerintah provinsi terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia.
4. Untuk mengetahui pengaruh *leverage* terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia
5. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah, tingkat kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan *leverage* secara bersama-sama terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia.

**1.4.2 Manfaat penelitian**

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

* 1. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh karakteristik pemerintah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi di Indonesia.
  2. Bagi Pemerintah Provinsi, hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk sumbangan pemikiran tentang pentingnya kesadaran dalam meningkatkan kinerja keuangan di Indonesia yang dilihat dari ukuran pemerintah daerah, tingkat kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan *leverage.*
  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 melaporkan 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 linkup pembahasan, tujuan dan manfaat, dan sistematika penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSATAKA**

Bab ini berisi teori- teori dari literatur-literatur yang digunakan sebagai acuan perbandingan untuk membahas masalah meliputi karakteristik pemerintah daerah, ukuran pemerintah daerah, tingkat kemakmuran, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, *leverage*, 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 pengelolaan 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.