

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang berlangsung di Indonesia pada awal tahun 1996 dan memuncak pada tahun 1997 telah menciptakan pendelegasian sebagian kekuasaan untuk pemerintah daerah dari pemerintah pusat mengenai pengelolaan keuangan, dengan harapan daerah dapat menangani pembangunan dan pelayanan secara mandiri. Pemberian desentralisasi dan otonomi yang luas memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah yaitu kabupaten dan kota untuk terus berinovasi dalam mengelola anggaran dan keuangan daerahnya.

Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait sistem pemerintahan. Pemberlakuan Undang – Undang 23 Tahun 2004 merupakan batu loncatan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dalam bidang pembangunan dan pelayanan publik. Adanya desentralisasi memudahkan pemerintah dalam melakukan kontrol daripada dengan sentralisasi, Pemerintah Daerah magmalike kewajiban untuk berperan aktif untuk mengurus pemerintahan daerah secara mandiri setelah pemberlakuan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Dora, 2017). Sistem hubungan keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah yang telah diatur dalam Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengalami perubahan dikarenakan adanya perubahan sistem pemerintahan.

Pemerintahan yang baik wajib memberikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah baik tingkat provinsi, kabupaten, dan kota secara berkala. Laporan tersebut bertujuan untuk menilai berhasil atau tidaknya kinerja dari pemerintahan dalam mengelola keuangan. Salah satu cara untuk menilai dan juga melihat kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan adalah dengan menggunakan metode analisis.

Dimana dalam proses analisis ini akan ada kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka pada laporan keuangan untuk menilai kinerja keuangan yang dimana hasilnya akan digunakan sebagai pondasi untuk mengambil keputusan dalam ekonomi, sosial, atau politik (Mahmudi,2016). Proses Analisa laporan keuangan berfokus pada laporan yang digunakan untuk mengetahui dan memahami peluang – peluang yang ada yang sangat bermanfaat dalam upaya pengambilan keputusan.

Data dan informasi keuangan dapat dilihat melalui pelaporan keuangan yang berfungsi untuk masyarakat ataupun yang memiliki kepentingan untuk mendorong prinsip – prinsip akuntabilitas seperti informasi tentang jumlah sumber daya keuangan dan juga hasil yang diperoleh. Pelaporan keuangan juga berfungsi dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang ekonomi, sosial, dan juga politik yang dapat memberikan berbagai informasi terkait sumber, pengalokasian, dan penggunaan sumber daya keuangan (Wahyu, 2015). Peningkatan kinerja pemerintah merupakan tujuan dari pengukuran Kinerja Pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah, dalam fokus untuk mewujudkan sasaran tujuan dan sasaran program kerja, pengukuran kinerja turut mengambil andil dalam upaya peningkatan efisiensi penyediaan layanan publik, pengalokasian sumber daya dan juga dalam hal pengambilan keputusan, dan dapat mewujudkan akuntabilitas publik dan meningkatkan komunikasi kelembagaan.

Peran akuntansi sektor publik dalam lingkungan pemerintah semakin meningkat akibat semakin besarnya tuntutan terhadap transparansi dan juga akuntabilitas. Karena pemahaman terkait pentingnya akuntansi pemerintah baik dalam segi ilmu ataupun praktek, penggunaan akuntansi selama ini kebanyakan masih diterapkan secara utuh pada organisasi swasta.

Pemerintahan pusat mengeluarkan dua peraturan untuk merealisasikan arti pentingnya peran akuntansi pemerintah yakni Undang- undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai pemerintah daerah dan Undang – undang Nomor 25 Tahun 1999 mengenai pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kemudian pemerintah

mengeluarkan beberapa aturan pelaksanaannya yaitu : Peraturan Pemerintah Nomer 105 Tahun 2000 mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang sudah direvisi menjadi Peraturan Pemerintahan Nomor 56 Tahun 2005 mengenai Sistem Keuangan Pemerintah yang menjadi definisi terhadap akuntansi pemerintah daerah sebagai proses pencatatan pengelolaan, dan pengikhtisaran melalui cara tertentu berbentuk ukuran moneter, transaksi dan kejadian – kejadian yang umum dan bersifat keuangan seperti laporan – laporan atas realisasi dalam penyelenggaraan terkait urusan pemerintah yang sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi secara meluas dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian adanya penetapan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2006 sebagai kelanjutan pemerintah untuk memperbaiki sistem keuangan pemerintah daerah dengan tujuan:

1. Pengelolaan keuangan daerah yang diadakan secara tertib, sesuai dengan perundang – undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan memiliki manfaat bagi masyarakat.

Laporan pertanggungjawaban pimpinan ataupun manajer perusahaan disusun dalam bentuk laporan keuangan, laporan keuangan berisis gambaran keuangan transaksi dan peristiwa yang terjadi. Selain sebagai laporan pertanggungjawaban, laporan memiliki fungsi lain sebagai sumber informasi bagi pihak pemerintah dan sebagai bahan pertimbangan ketika mengambil kebijakan dan keputusan sekaligus sebagai sumber informasi bagi pihak *eksternal* seperti perusahaan, bank, investor, maupun calon investor. Penyusunan laporan keuangan sekurang – kurangnya dilakukan sekali dalam setahun. Dalam penggunaannya laporan keuangan memiliki kepentingan yang berbeda karena disesuaikan dengan kepentingan masing – masing pengguna. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 tahun 2010 laporan keuangan setidaknya meliputi:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
2. Laporan Perubahan Sisa Anggaran Lebih (LSAL)
3. Neraca
4. Laporan Operasional (LO)
5. Laporan Arus Kas
6. Laporan Perubahan Ekuitas
7. Catatan Atas Laporan Keuangan

Isu tentang kinerja pemerintah daerah dewasa menjadi sorotan publik karena belum menampakkan hasil yang maksimal menurut masyarakat. Rakyat menuntut pemerintahan mempunyai kinerja yang baik dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai perwujudan konsep otonomi daerah Mahsun (2006:4) mengatakan bahwa kinerja itu sendiri adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja. Pemerintah dikatakan mempunyai kinerja baik apabila pemerintah tersebut mampu mengelola pemerintahan sehingga dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Tuntutan akan kinerja yang baik ini terjadi hampir disemua pemerintahan seiring dengan konsep otonomi daerah dan penetapan peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan pemerintahan termasuk juga di Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah, pada Pasal 1 ayat 1 daerah yang ditetapkan menjadi Provinsi Jawa Tengah adalah Semarang, Pati, Pekalongan, Banyumas, Kedu, dan Surakarta, lalu pada Pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berkedudukan di Kota Semarang. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2004 menjelaskan bahwa penetapan hari jadi Provinsi Jawa Tengah pada dasarnya adalah pengakuan terhadap awal mula, kelangsungan perkembangan dan perubahan

ketatanegaraan, serta penghargaan bagi para Pemimpin Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam Hukum Tata Negara Republik Indonesia.

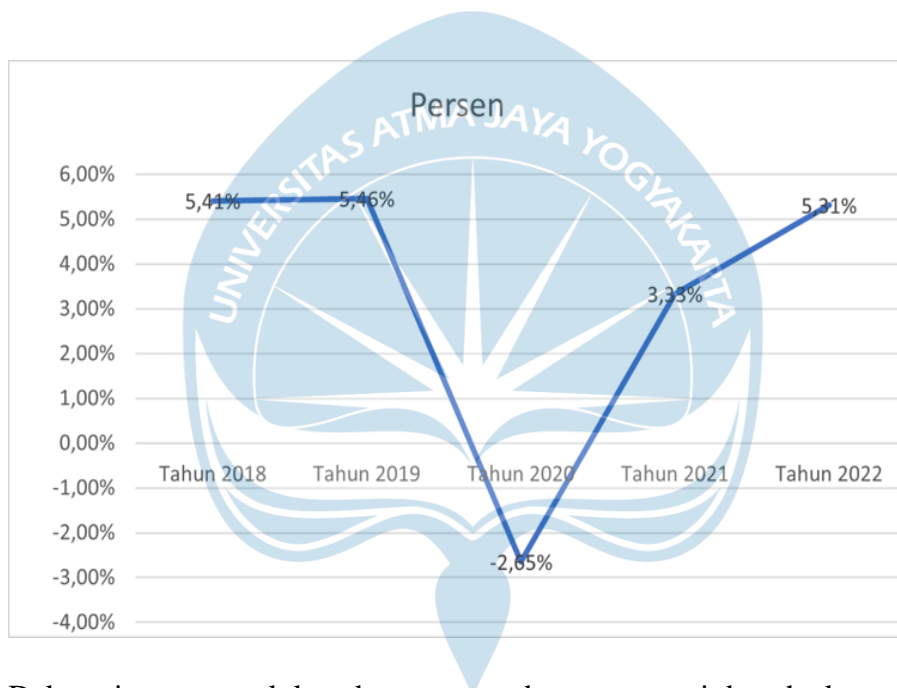
Provinsi Jawa Tengah dapat menjadi sarana dalam tumbuh kembang dan memperkuat rasa kecintaan serta keterikatan batin rakyat, lembaga politik, sosial, keagamaan, budaya, keuangan dan perekonomian, ketatanegaraan dan pemerintahan di wilayah Provinsi Jawa Tengah terhadap keberadaan Provinsi Jawa Tengah sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administratif. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi.

Realita yang terjadi di pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah, pemerintah masih sangat bergantung pada bantuan pemerintahan pusat meskipun memiliki pendapatan asli daerah (PAD) yang cukup besar. Dilihat dari <https://www.bi.go.id/> Laporan Realisasi Anggaran seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah selama ini selalu menunjukkan bahwa dana perimbangan jauh lebih besar melampaui pendapatan asli daerah. Salah satu alasan ketergantungan pemerintah daerah kepusat yaitu, pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah saat ini sedang memfokuskan strategi dalam rangka meningkatkan efektivitas transformasi ekonomi dengan didukung dengan reformasi fiskal yang holistik, konsistensi penguatan *spending better* untuk efisiensi dan efektivitas belanja, serta terus mendorong pengembangan pembiayaan yang kreatif dan inovatif. Melalui Badan Pusat Statistik Tahun 2022 dapat diketahui jika Provinsi Jawa Tengah terdiri dari 29 Kabupaten dan 6 Kota. Pertumbuhan ekonomi sangat erat kaitannya dengan ukuran pemerintah. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi, semakin baik pula tingkat kesejahteraan masyarakat. Hal ini kemudian mendorong pemerataan pendapatan, sehingga mendorong proses pembangunan ekonomi. Tercatat dalam tahun 2019 sampai 2022 pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Tengah mengalami penurunan. Pada tahun 2020 mengalami penurunan yang sangat signifikan yaitu -2,65%. fenomena tersebut tentu sangat mempengaruhi bagaimana kinerja pemerintah pada masa itu. Pada Tahun 2019 persentase realisasi APBD Pemerintahan Jawa Tengah

lebih rendah dibandingkan tahun 2018 dan hal ini berkelanjutan di tahun 2020 yang menyebabkan ketergantungan pemerintah daerah semakin besar terhadap dana perimbangan.

*Gambar 1. 1*

***Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jawa Tengah 2019 - 2022***



Dalam sistem pengelolaan keuangan pada era otonomi daerah akan terkait dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, diperlukan suatu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai standar atau acuan kapan suatu daerah dikatakan mandiri, efektif, efisien, dan akuntabel. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan kepala satuan kerja dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan hanya sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Penelitian mengenai karakteristik daerah telah dilakukan oleh Patrick (2007) yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Penelitian yang dilakukan Patrick (2007) menggunakan karakteristik pemerintah daerah sebagai variabel independen. Karakteristik tersebut terdiri dari (a) budaya organisasi; (b) struktur organisasi; dan (c) lingkungan eksternal. Penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto, Rusmin, Mandasari, dan Brown (2010) meneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib yang sesuai dengan SAP, dimana dalam menjelaskan karakteristik daerah menggunakan model yang sama dengan Patrick (2007).

Penelitian terkait kinerja pemerintah daerah dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasari (2012). Sudarsana dan Rahardjo (2013) juga melakukan penelitian yang sama yaitu menguji pengaruh ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja daerah dan temuan audit BPK terhadap skor kinerja pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia tahun anggaran 2010; namun penelitian menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Hal tersebut dilihat dari hasil penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) bahwa tingkat kekayaan daerah dan belanja daerah memiliki pengaruh positif terhadap skor kinerja pemerintah daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan hasil penelitian Sudarsana dan Rahardjo (2013) menunjukkan tidak ada tingkat kekayaan daerah dan belanja daerah terhadap skor kinerja pemerintah daerah Kabupaten dan Kota.

Penelitian yang dilakukan Suhardjanto et al. (2010) menggunakan struktur organisasi dan lingkungan eksternal dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dimana struktur organisasi diproksikan dengan *size* daerah, *wealth*, *functional differentiation*, *age*, dan latar belakang pendidikan kepala daerah sedangkan lingkungan eksternal diproksikan dengan *municipality debt financing* dan *intergovernmental*. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto et al. (2010) dengan perbedaan dalam dua hal. Perbedaan pertama, peneliti tidak menggunakan belanja daerah sebagai variabel independen. Perbedaan

terakhir adalah variabel jumlah anggota DPRD dimasukkan dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah.

Peneliti tertarik melakukan penelitian ulang untuk menguji konsistensi hasil penelitian untuk memperkuat hasil sebelumnya karena adanya perbedaan hasil 8 penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasari (2012) dan Sudarsana dan Rahardjo (2013). Penelitian ini menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dengan menggunakan variabel pertama (X1) yaitu ukuran pemerintah (*size*) yang diproksikan dengan total aktiva, selanjutnya (X2) yaitu tingkat kemakmuran (*wealth*) yang diproksikan dengan perbandingan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan total realisasi pendapatan, variabel ketiga (X3) yaitu *intergovernmental revenue* diproksikan dengan perbandingan antara jumlah total dana perimbangan dengan jumlah total pendapatan, selanjutnya (X4) belanja daerah yang diproksikan dengan perbandingan total belanja daerah dengan total realisasi pendapatan, lebih lanjut, penelitian ini menambahkan variabel *leverage* sebagai variabel bebas kelima (X5) *leverage* yang diproksikan dengan *debt to equity*.

Pemerintah sudah memberikan perubahan yang cukup penting sebagai dasar dalam melakukan perbaikan dari segi kelemahan ataupun kekurangan yang ada serta bagaimana cara pengakomodasian dari berbagai aspirasi yang sedang berkembang di daerah dalam upaya melakukan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka penulis melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS PENGARUH KARAKTERISTIK PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH TAHUN 2019 - 2022”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



1. Apakah ukuran pemerintah (*size*) daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan rasio efisiensi kinerja?
2. Apakah tingkat kemakmuran (*wealth*) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan rasio efisiensi kinerja?
3. Apakah *intergovernmental revenue* pada pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan rasio efisiensi kinerja?
4. Apakah belanja daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan rasio efisiensi kinerja?
5. Apakah *leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan rasio efisiensi kinerja?

### **1.3 Batasan Masalah**

Untuk menghindari pelebaran dari pokok masalah ataupun adanya penyimpangan dalam penelitian, pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari hal tersebut agar penelitian dapat lebih terarah dan juga lebih mudah ketika melakukan pembahasan sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Penulisan ini lebih difokuskan mengenai karakteristik pemerintah daerah dan kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan bukti adanya pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Peneliti berharap supaya penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan masyarakat. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa:

1. Manfaat Teori

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pelengkap referensi dalam pengembangan Ilmu Akuntansi terkhusus pada Akuntansi Sektor Publik. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian sejenis.

2. Manfaat Praktik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan juga masukan untuk Pihak Satuan Kerja Pemerintah terkait pengaruh karakteristik pemerintahan terhadap kinerja keuangan pemerintahan. Penelitian ini 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.