

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Kebijakan dan tugas umum pembangunan daerah di masa lalu sangat dominan dipegang oleh pemerintah pusat baik dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan. Prioritas pembangunan daerah selalu diarahkan untuk mendukung kesuksesan prioritas pembangunan nasional, karena itu sebagian besar pembiayaan yang sentralistik ini melahirkan ketergantungan pemerintah daerah dan ketimpangan pembangunan antar daerah di Indonesia.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada awal tahun 1996 dan mencapai puncaknya pada tahun 1997 mendorong keinginan kuat dari pemerintah pusat untuk mendelegasikan sebagian wewenang dalam pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan daerah dapat membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat atas dasar kemampuan keuangan sendiri (Azhar, 2008).

Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di mana pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor keuangan maupun dari sektor non keuangan (Sulistiyowati, 2011). Salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan pusat. Ini

merupakan bentuk koreksi atas pelaksanaan pembangunan ekonomi yang selama ini menitikberatkan pembangunan di pusat dan kurang memperhatikan pembangunan di daerah. Dengan adanya otonomi daerah mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, di samping itu melalui otonomi luas daerah mampu meningkatkan persaingan pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan prinsip etika dan proses demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014, otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah dapat menjadi kuat dan berkuasa. Suatu daerah mampu berkembang atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelolah keuangannya. Pengelolaan daerah harus mengikuti prinsip secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan dengan menggunakan prinsip tersebut akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya mengurangi jumlah pengangguran serta menurunkan tingkat kemiskinan (Setyanda, 2010).

Setyanda (2010) menyatakan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sistem akuntansi keuangan daerah pemerintah daerah mengacu pada peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dengan berpedoman pada prinsip dan pengendalian intern. Standar akuntansi pemerintah yang berpedoman pada prinsip tersebut otomatis pengelolaan keuangan yang baik berdampak kepada pertumbuhan ekonomi daerah tersebut dan perbaikan karakter kinerja keuangan daerah tersebut. Kegagalan atau tidak maksimalnya pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya akan berbuah pada kekecewaan masyarakat. Belum adanya perencanaan yang terpadu dalam pengelolaan keuangan juga merupakan salah satu penyebab kelemahan pada proses penyusunan anggaran.

Kelemahan utama dari sisi kelembagaan terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hierarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis) dan tidak terkoordinasi Setyanda (2010). Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efektif dan efisien.

Pengelolaan pemerintah yang berkualitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Setiap provinsi atau kabupaten di seluruh Indonesia memiliki anggaran daerah yang merupakan rencana keuangan yang menjadikan dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 penyusunan anggaran melibatkan eksekutif dan legislatif melalui sebuah tim yang

di sebut panitia anggaran. Eksekutif berkewajiban membuat rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang akan diimplementasikan setelah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran.

Setyanda (2010) menyatakan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) guna menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas–tugas pemerintah, pembangunan, pelayanan sosial masyarakat. APBD merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.

Setyanda (2010), menyatakan anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran harus membuat kinerja, baik untuk penilaian secara internal maupun keterkaitan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

Fenomena Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Jawa Barat telah menemukan kecurangan pengelolaan keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta tahun 2014, sebesar Rp2.009.465.726 sesuai audit BPK Nomor 48.C/LHP/XVIII.BDG/05/2015 tanggal 05 Mei 2015.

Pertama, temuan pelaksanaan belanja barang dan jasa Pemkab Purwakarta yang tidak sesuai ketentuan, sebesar Rp718.399.806. Kedua, Belanja hibah bidang insfrastruktur yang tidak sesuai ketentuan dan terdapat kekurangan volume pekerjaan sebesar Rp644.769.961. Ketiga, Kekurangan volume pekerjaan atas kegiatan penataan ruang pada Dinkes Purwakarta sebesar Rp190.506.933 dan denda keterlambatan belum dikenakan sebesar Rp42.294.909. Keempat, BPK juga

menemukan kelebihan bayar atas kegiatan penataan air mancur Situ Buleud pada DKP Purwakarta sebesar Rp376.043.994 dan denda keterlambatan yang belum dikenakan sebesar Rp37.294.123.

Fenomena pemborosan APBD 2015 ke TNI Rp. 25 miliar. Bupati Purwakarta Dedi Mulyadi dinilai telah melakukan pemborosan APBD sebesar Rp 25 miliar lebih untuk anggaran bantuan ke TNI. Yaitu, Pertama, Pengadaan Bahan/Material Untuk Karya Bakti TNI Skala Besar Dari APBD Purwakarta Tahun 2015 sebesar Rp 15.901.632.000,00. Kedua, Pengadaan Sewa Alat Berat untuk Karya Bhakti TNI Skala Besar dari APBD Purwakarta Tahun 2015 sebesar Rp 7.799.297.000,00. Ketiga, Karya Bhakti TNI Skala Besar Tahun 2015 (Pengadaan Bahan Makanan) sebesar Rp 726.120.000,00. Keempat, proyek Pembangunan Lapangan Tembak Rp 2.000.000.000,00. (Sumber: harianwartanasional.com 26/09/2016).

Fenomena 56 Kepala Daerah yang Terjerat Kasus Korupsi di KPK. Dalam data yang didapat dari pihak KPK, Kamis (6/8/2015), hingga saat ini, setidaknya sudah ada 56 kepala daerah yang terjerat kasus hukum di KPK. Terhitung sejak KPK berdiri pada tahun 2003, kepala daerah merupakan salah satu objek bidang penindakan KPK. 56 kepala daerah yang telah terjerat KPK terdiri dari gubernur, wakil gubernur, walikota, bupati dan wakil bupati. Rata-rata dari para kepala daerah itu terjerat kasus penyalahgunaan wewenang, baik dalam pengelolaan anggaran dan aset daerah ataupun penyalahgunaan terkait perizinan. Namun ada pula kepala daerah yang terjerat kasus penyuapan.

Berdasarkan kajian yang pernah dilakukan KPK, kepala daerah yang mempraktikkan politik dinasti paling rawan korupsi. Hal itupun terbukti dari beberapa kasus yang telah ditangani KPK. Para kepala daerah yang memiliki kewenangan begitu besar memang lebih berpotensi terjatuh kasus hukum karena penyalahgunaan wewenang. Bahkan, berdasarkan data di KPK, tak sedikit kepala daerah yang terjatuh lebih dari satu kasus. (Sumber: Detik.com 13/04/2016)

Salah satu kepala daerah yang terjatuh korupsi adalah kasus Ratu Atut Chosiyah terkait penanganan sengketa pilkada Lebak (2013), dimana Atut bersama adiknya, Tubagus Chaeri Wardana alias Wawan, diduga memberikan suap sebesar Rp 1 miliar kepada Akil Mochtar (kala itu Ketua MK) melalui seorang advokat Susi Tur Andayani, yang juga telah menjadi tersangka kasus yang sama. Atut dijerat dengan Pasal 6 Ayat 1 Huruf a UU No 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi juncto Pasal 55 Ayat 1 nomor 1 KUHP.

Sementara itu, Atut divonis hukuman empat tahun penjara ditambah denda Rp 200 juta subsidi lima bulan kurungan. Majelis hakim Tipikor juga telah menjatuhkan vonis lima tahun penjara dan denda Rp 150 juta subsidi tiga bulan penjara terhadap Wawan dalam kasus tersebut. Sama seperti Wawan, Susi juga divonis lima tahun penjara dan denda Rp 150 juta subsidi tiga bulan penjara atas perbuatannya. (Sumber: Kompas.com)

Pemerintah daerah sebagai pihak yang menjalankan tugas roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya agar tercipta

pemerintahan yang bersih. Salah satu upaya konkrit pemerintah daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya adalah melalui penyajian laporan keuangan pemerintah daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Standar akuntansi ini diatur dalam peraturan pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2005. Dalam kerangka konseptual standar akuntansi pemerintah salah satu prinsip akuntansi adalah pengungkapan lengkap *full disclosure*, dimana laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi–informasi yang berguna bagi pengguna laporan baik pada lembar muka laporan keuangan ataupun pada catatan atas laporan keuangan (CALK) (Syafitri, 2012).

Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan, mengungkapkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai:

1. Evaluasi bagaimana program tersebut berjalan.
2. Sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan.
3. Alat komunikasi dengan publik.

Selain itu, tuntutan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah daerah di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya

penilaian kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan.

Penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Bruijn (2002) dan Greiling (2005) pada pemerintah daerah di Jerman, serta Nolan dan Moore (2003) Chan (2004) di U. S. A dan Kanada. Di Indonesia, penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Hamzah (2007) yang meneliti mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Hasilnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pengangguran dan kemiskinan.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya adalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan belanja pembangunan (Fitriyanti dan Pratolo, 2009). Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah karakteristik pemerintah daerah. 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 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 revenue*. Penelitian Sumarjo (2010) mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto et al. (2010) dengan menambahkan variabel *leverage* dan ukuran legislatif dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah. Selain Sumarjo (2010), penelitian mengenai karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah telah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya seperti Kusumawardani (2012) Anzarsari (2014) Maiyora, Minarsih dan Kumalasari (2015).

Hasil penelitian Sumarjo (2010) menunjukkan bahwa *size*, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan kemakmuran (*wealth*) dan ukuran legislatif tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian Sumarjo (2010) ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015) dimana *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anzarsari (2014) mengenai *size* juga berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015) dimana *size* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) dengan beberapa perbedaan. Perbedaan pertama peneliti hanya menggunakan tiga variabel independen yaitu ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemakmuran (*wealth*) dan *leverage*. Perbedaan kedua, kinerja keuangan diukur dengan rasio kemandirian. Perbedaan ketiga, penelitian menggunakan sampel laporan keuangan pemerintah daerah di kabupaten/kota di Jawa Barat yang telah diaudit oleh BPK.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**PENGARUH UKURAN (SIZE), KEMAKMURAN (WEALTH) DAN LEVERAGE TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang telah diaudit oleh BPK Tahun 2012-2015)**”.

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Kecurangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di setiap pemerintahan daerah kabupaten/kota terjadi. APBD merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas–tugas pemerintah, pembangunan, pelayanan sosial masyarakat.
2. Kepala Daerah yang terjerat korupsi semakin meningkat.

3. Buruknya kinerja pemerintah daerah di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah

1.2.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan identifikasi masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ukuran (*size*) pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.
2. Bagaimana kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.
3. Bagaimana *leverage* kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.
4. Bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.
5. Seberapa besar pengaruh ukuran (*size*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.
6. Seberapa besar pengaruh kemakmuran (*wealth*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.
7. Seberapa besar pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.

8. Seberapa besar pengaruh ukuran (*size*), kemakmuran (*wealth*) dan *leverage* secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012-2015.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk memperoleh bukti empiris tentang:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis ukuran (*size*) pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis *leverage* kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis besarnya pengaruh ukuran (*size*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.
6. Untuk mengetahui dan menganalisis besarnya pengaruh kemakmuran (*wealth*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.
7. Untuk mengetahui dan menganalisis besarnya pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.

8. Untuk mengetahui dan menganalisis besarnya pengaruh ukuran (*size*), kemakmuran (*wealth*) dan *leverage* secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2012-2015.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

a. Akademis

Bagi akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian pustaka tentang akuntansi sektor publik, wawasan dan pengetahuan yang terkait dengan aspek keuangan daerah selain itu sebagai acuan dan bahan pertimbangan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang konsentrasi ilmu akuntansi.

b. Penelitian selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian di bidang sektor publik.

1.4.2 Kegunaan Praktis

a. Pihak Pemerintah

Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan mengenai kinerja keuangan daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.

b. Pihak Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat maupun *stakeholder* untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah.

1.5 Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Untuk memperoleh data dan menjawab masalah yang sedang diteliti, penulis mengadakan penelitian dengan mengambil data dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Perwakilan Provinsi Jawa Barat yang terletak di Jl. Mochammad Toha No. 164, Bandung 40252. Adapun waktu penelitian dilakukan dari bulan Maret 2016 sampai dengan selesai.