

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia pada era reformasi pertengahan tahun 1998, munculnya sebuah tuntutan atas pelaksanaan pengelolaan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah kabupaten dan kota. Maka dari itu dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang pada saat ini digantikan oleh Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015. Otonomi daerah merupakan suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah mampu menangani atau mengelola pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat (Fitrianti dan Pratolo, 2009). Dengan demikian pemerintah diharapkan dapat mengelola sumber daya yang dimiliki dan melaksanakan tata kelola pemerintah yang baik sehingga akan berdampak pada pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat (Handra dan Maryati, 2009)

Dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa Keuangan Daerah adalah semua bentuk hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Dalam pelaksanaannya pemerintah daerah harus mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, hal itu dapat dicapai dengan cara memaksimalkan potensi yang ada di daerah tersebut dengan secara optimal, agar daerah dapat menjadi lebih maju, sejahtera dan mandiri.

Pengelolaan potensi yang baik dapat kita nilai dari kinerja keuangan daerah pemerintah tersebut.

Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah di implementasikan (Chouw, dkk, 1998). Menurut Mardiasmo (2009) pengukuran kinerja sektor publik merupakan suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik dalam menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial.

Mardiasmo (2009) menyatakan, bahwa pengukuran kinerja pemerintah mempunyai tiga sasaran, pertama untuk memperbaiki kinerja pemerintah, kedua untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan, ketiga untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Pasal 4 PP Nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, mengungkapkan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan (Noviyanti dan Kiswanto, 2016).

Pengukuran kinerja merupakan sebuah proses mencatat, dan mengukur pencapaian sasaran, melalui hasil-hasil atau proses pelaksanaan suatu kegiatan. Hasil dari pengukuran kinerja pemerintah dituangkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), yang menggambarkan sebuah kinerja yang dicapai oleh suatu instansi pemerintah atas pelaksanaan program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBN/APBD. Seperti yang dikutip dari (Setyo, 2018) bahwa pemerintah Provinsi Sumatera Barat menargetkan nilai A untuk LAKIP

tahun 2017, naik dari tahun 2016 yang telah mencapai BB. Untuk diketahui, LAKIP pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2016, hanya 4 daerah yang mendapat nilai B, masing-masing yaitu Kabupaten Agam, Kota Padang, Kota Solok, dan Kota Payakumbuh, sedangkan 15 kabupaten/kota lainnya masih mendapat nilai C dan CC. Hasil penilaian yang dikeluarkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PANRB) terhadap laporan dan hasil penilaian akuntabilitas kinerja pemerintah daerah, mengungkapkan bahwa LAKIP Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tahun 2017 mendapatkan nilai BB. Hal tersebut tidak sesuai dari harapan pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang menargetkan nilai A untuk LAKIP tahun 2017.

Pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dari tahun 2013-2017, Provinsi Sumatera Barat memperoleh predikat opini audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Berdasarkan hasil tersebut dapat kita simpulkan bahwa kinerja pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah Provinsi Sumatera Barat dikatakan baik. Tabel dibawah ini adalah hasil opini audit yang diterima pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2013-2017.

Tabel 1 Opini Audit Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat

No	Kabupaten	2013	2014	2015	2016	2017
1	Kab. Agam	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
2	Kab. Dharmasraya	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
3	Kab. Kep. Mentawai	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
4	Kab. Lima Puluh Kota	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
5	Kab. Padang Pariaman	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
6	Kab. Pasaman	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
7	Kab. Pasaman Barat	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
8	Kab. Pesisir Selatan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
9	Kab. Sijunjung	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
10	Kab. Solok	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
11	Kab. Solok Selatan	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
12	Kab. Tanah Datar	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
13	Kota Bukittinggi	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
14	Kota Padang	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
15	Kota Padang Panjang	WTP	WDP	WDP	WTP	WTP
16	Kota Pariaman	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
17	Kota Payakumbuh	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
18	Kota Sawahlunto	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
19	Kota Solok	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP

Sumber : <http://bpk.go.id/>.

Dari tabel diatas, secara bertahap dari tahun 2013-2017 setiap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal ini memperlihatkan bahwa hasil kinerja pemerintah masing-masing daerah di

Provinsi Sumatera Barat dari tahun ketahun berangsur membaik. Hanya ada dua Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang sampai pada tahun 2016 masih mendapatkan predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Pemerintah Kabupaten Solok dan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam periode tahun 2013-2016 masih mendapatkan predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yang terjadi pada pemerintahan daerah tersebut, salah satunya yaitu mengenai aset. BPK mengeluarkan keterangan pada dua Pemerintah Kabupaten tersebut mengenai aset-aset yang tidak didukung dengan perincian, sehingga tidak dapat ditelusuri lebih lanjut keberadaannya. Selanjutnya tentang penyajian akun aset yang ditampilkan pada laporan keuangan pemerintah daerah, yang berhubungan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Maka kedua pemerintahan daerah tersebut mencerminkan pengelolaan dan pertanggungjawaban atau kinerja keuangan daerahnya masih dikatakan buruk pada saat itu, tetapi pada akhirnya kedua pemerintahan tersebut yaitu Pemerintah Kabupaten Solok dan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada akhir tahun 2017.

Dalam melihat pencapaian atas hasil sebuah kinerja pemerintah daerah, ada beberapa faktor yang mempengaruhinya, salah satunya menurut Suhardjanto, dkk (2010) adalah ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah dapat menunjukkan seberapa besar organisasi tersebut. Ukuran yang besar dapat memberikan kemudahan operasional, yang menghasilkan kelancaran dalam

memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk kemajuan daerah, yang merupakan sebuah peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012). Penelitian yang dilakukan oleh, Masdiantini dan Erawati (2016), terkait ukuran pemerintah daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, menyatakan hasil yang sama, bahwa ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Ukuran pemerintah daerah yang didasarkan pada total pendapatan menggambarkan bahwa semakin banyak pendapatan yang diperoleh maka semakin produktif kinerja pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah yang besar akan memberikan kemudahan pelaksanaan kegiatan maupun program-program pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan hasil yang berbeda diungkapkan oleh penelitian Marfiana dan Kurniasih (2013), serta Muflihatin (2016) yang diproksikan dengan total aset, bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa peran total aset dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Karakteristik pemerintah yang lain adalah ketergantungan pada pemerintah pusat, yang dapat kita lihat dari penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU). Dalam Undang-undang No 33 Tahun 2004, DAU merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU adalah transfer dana yang bersifat *block grant* sehingga

pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan DAU sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing (Halim, 2014). Terkait hubungan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, penelitian Marfiana dan Kurniasih (2013) mengungkapkan bahwa ketergantungan pada pemerintah pusat memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Pada penelitian Noviyanti dan Kiswanto (2016) menyatakan hasil bahwa tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil tersebut seharusnya mampu menjadikan suatu tekanan bagi pemerintah daerah bahwa pelaksanaan pemerintahan mereka selalu diawasi oleh pemerintah pusat, agar mampu memberikan kinerja yang baik. Hasil penelitian yang berbeda dinyatakan oleh Muflihatin (2016) bahwa tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, semakin besar transfer dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan ketergantungan pemerintah daerah yang semakin kuat terhadap pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya.

Indikator lain seperti hasil pemeriksaan audit juga mempunyai bentuk pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Badan pemeriksa Keuangan (BPK) mengeluarkan hasil pemeriksaan audit pemerintah daerah yang terdapat pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS). Hasil pemeriksaan audit dapat dilihat dalam bentuk temuan audit dan opini audit. Penelitian yang dilakukan Marfiana dan Kurniasih (2013), menyatakan bahwa temuan audit memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Semakin

besarnya jumlah temuan audit oleh BPK pada suatu laporan keuangan pemerintah daerah, maka semakin rendah juga kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Dapat dijelaskan bahwa pemerintah harus berhati-hati dalam mengelola keuangan daerahnya, karena buruknya kepatuhan terhadap perundang-undangan akan mempengaruhi kinerja keuangan daerah. Sedangkan opini audit tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa opini audit suatu pemerintah daerah yang baik, belum tentu kinerja keuangannya dikatakan baik.

Pada penelitian Masdiantini dan Erawati (2016) menyatakan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, yang diprosikan dengan temuan kasus pelanggaran Sistem Pengendalian Intern (SPI). Temuan ini tidak memperhatikan apakah kegiatan pemerintah tersebut telah sesuai dengan sasaran, tetapi hanya memperhatikan ketidaksesuaian kegiatan tersebut dengan peraturan perundang-undangan. Pada variabel opini audit memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, semakin baik opini audit yang diperoleh maka kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut juga semakin membaik. Selanjutnya hasil temuan audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah juga diungkapkan oleh penelitian Noviyanti dan Kiswanto (2016), bahwasanya pemerintah daerah dalam menjalankan kinerja keuangannya kurang dipengaruhi oleh hasil temuan audit. Pelaksanaan revisi, kritik, dan saran dari BPK hanya sebatas dalam pemenuhan kewajiban tanpa adanya tindak lanjut dari pemerintah daerah untuk melakukan kinerja keuangan dengan baik.

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk membuktikan ketidakkonsistenan hasil penelitian sebelumnya. Peneliti mengacu pada penelitian yang dilakukan Marfiana dan Kurniasih (2013), Muflihatin (2016), dan Masdiantini dan Erawati (2016). Perbedaan penelitian ini dengan peneliti sebelumnya terletak pada variabel independen yang digunakan oleh para peneliti terdahulu, sedangkan peneliti memodifikasi variabel tersebut, yaitu hanya menggunakan variabel ukuran pemerintah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan hasil audit BPK. Berdasarkan uraian diatas peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Ukuran Pemerintah, Tingkat Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat, dan Hasil Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah ukuran pemerintah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat ?
2. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat ?
3. Apakah hasil audit BPK (temuan audit dan opini audit) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan :

1. Pengaruh ukuran pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat.
2. Pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat.
3. Pengaruh hasil audit BPK (temuan audit dan opini audit) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam menambah pengetahuan serta gambaran tentang kinerja keuangan pemerintah daerah dan bermanfaat menambah referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian dengan topik yang sama.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan sebagai masukan dan bahan evaluasi bagi pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat, serta dapat mempertahankan atau meningkatkan hasil dari kinerja keuangannya.

3. Bagi Penulis

Penelitian ini hendaknya dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah di daerah sendiri.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab I berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II pada penelitian ini memuat landasan teori, variabel independen, variabel dependen, penelitian terdahulu dan pengembangan hipotesis, serta kerangka pemikiran.

Bab III membahas tentang metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian yang berisikan populasi dan sampel, jenis dan sumber data, definisi operasional dan pengukuran variabel, metode analisis data, serta analisis regresi.

Bab IV membahas tentang hasil analisis data, serta pembahasan hasil penelitian (pembuktian hipotesis).

Bab V membahas tentang simpulan dan saran-saran yang bermanfaat.