

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran (Halim, 2014).

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien, efektif dan ekonomis. Efisien berarti penggunaan dana masyarakat tersebut menghasilkan output yang maksimal, efektif berarti penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan untuk kepentingan publik, dan ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada tingkat harga yang paling murah (Mardiasmo, 2013).

Salah satu cara yang digunakan 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. Menganalisis rasio keuangan pada APBD dilakukan

dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi. Penilaian kinerja pemerintah berdasarkan berbagai rasio keuangan, diantaranya rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, rasio pertumbuhan, dan rasio kemampuan membayar kembali pinjaman (DSCR), (Halim, 2012).

Berdasarkan UU No,23 Tahun 2014 pasal 280 ayat 1 dan 2, keuangan daerah harus dikelola secara tertib. Pemerintah daerah bertanggungjawab mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat. Dan melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan, dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja. Indikator kinerja keuangan daerah dapat dijadikan evaluasi serta pembanding skema kerja dan pelaksanaannya.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, yaitu belanja rutin, belanja modal, *leverage* dan opini audit. Faktor pertama yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah belanja rutin. Belanja rutin adalah belanja untuk pemeliharaan atau penyelenggaraan aktivitas pemerintah sehari-hari, namun tidak dapat meningkatkan aset untuk pemerintah. Belanja rutin pada dasarnya berlaku untuk satu tahun periode anggaran (Mardiasmo, 2013). Jenis-jenis

belanja rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, serta belanja bantuan keuangan. Dalam rangka memberikan pelayanan kepada publik, pemerintah melakukan pengeluaran belanja rutin.

Apabila pemerintah baik dalam mengelola pembelanjaan untuk pemerintah daerah (PEMDA) maka dapat diartikan pemerintah semakin baik memberikan pelayanan kepada publik. *Value for money* dapat tercipta dengan baik dengan dilakukan pengelolaan pembelanjaan yang tepat dan penilaian kinerja akan mengalami peningkatan pula. Apabila pemerintah baik dalam mengelola pembelanjaan untuk pemerintah daerah maka dapat diartikan pemerintah semakin baik memberikan pelayanan kepada publik, Mardiasmo (2013).

Faktor berikutnya yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan PEMDA adalah belanja modal. Menurut PSAP Nomor 02, Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tidak berwujud. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Sedangkan menurut Halim (2004), belanja modal merupakan belanja PEMDA yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum.

Banyaknya dana yang dialokasikan untuk belanja modal maka nantinya dapat mewujudkan terciptanya infrastruktur dan sarana yang semakin banyak pula. Apabila semakin banyak pembangunan yang dikerjakan oleh pemerintah maka akan dapat meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah. Dapat disimpulkan jika sumber yang dihasilkan berlimpah maka hasil yang didapat pun akan melimpah. Dengan banyaknya pembangunan yang dilakukan pemerintah, diharapkan kemandirian daerah juga akan meningkat terutama untuk membiayai kegiatan dalam hal keuangan. Belanja modal merupakan belanja PEMDA yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum yang menyatakan bahwa variabel belanja modal berpengaruh positif pada kinerja keuangan PEMDA. Ardifa (2016).

Dan faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan PEMDA adalah *leverage*. *Leverage* merupakan rasio yang mengukur kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban jangka panjangnya, Mamduh M Hanafi dan Abdul Halim (2012). Di dalam sektor publik, rasio hutang atau leverage sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor potensial PEMDA dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio hutang digunakan kreditor untuk mengukur kemampuan PEMDA dalam membayar utangnya. Rasio ini mengindikasikan seberapa besar PEMDA terbebani oleh hutang. Jika rasio ini tinggi, maka PEMDA mungkin sudah kelebihan utang dan harus dicari jalan untuk mengurangi hutang. Penelitian mengenai pengaruh *leverage*

terhadap kinerja keuangan PEMDA yang menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan PEMDA Sumarjo (2010).

Selain belanja rutin, belanja modal dan *leverage*, opini audit juga dapat mempengaruhi kinerja keuangan PEMDA. Opini audit merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria, kesesuaian dengan SAP, kecukupan (*adequate disclosure*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan efektivitas sistem pengendalian intern (Darise, 2008). Opini BPK dapat menjadi tolak ukur atau (indikator) untuk menilai akuntabilitas sebuah entitas pemerintah. Opini ini dapat menaikkan ataupun menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal ini entitas PEMDA. Dengan kata lain, semakin baik opini audit BPK dapat menunjukkan semakin membaiknya kinerja suatu PEMDA. Penelitian mengenai opini audit terhadap kinerja keuangan PEMDA pernah menyatakan variabel opini audit memiliki pengaruh positif signifikan pada kinerja keuangan PEMDA, Masdiantini dan Erawati (2016).

Fenomena yang terjadi pada PEMDA Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat yang diukur dengan menggunakan rasio efektivitas masih bermasalah. Yaitu masih banyak realisasi pendapatan asli daerah (PAD) yang belum mencapai target PAD yang telah disepakati. Kinerja keuangan PEMDA kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat yang diukur dengan rasio efektivitas pada tahun 2012 sampai

tahun 2016 tidak berjalan secara efektif karena hasil yang diperoleh masih ada yang kurang dari 100%.

Terlihat gambaran Perbandingan Realisasi PAD dengan Target PAD

Kabupaten/Kota di Sumatera Barat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Perbandingan Realisasi PAD dengan Target PAD
Kabupaten/Kota di Sumatera Barat

Kabupaten/Kota	Tahun	Target Anggaran	Realisasi	%
Kab, Dharmasraya	2012	45.198.998.800,00	39.200.742.609,68	86,73%
	2013	41.013.986.748,00	32.902.332.259,83	80,05%
	2014	60.945.939.948,00	52.811.257.415,12	86,65%
	2015	65.775.812.750,00	56.694.339.206,00	83,67%
	2016	68.772.765.327,00	70.528.406.345,00	102,55%
Kab, Pasaman Barat	2012	37.010.149.398,00	32.493.954.054,30	88%
	2013	43.345.212.918,00	36.826.530.932,85	84,96%
	2014	61.149.597.157,00	69.925.195.482,00	114,35%
	2015	70.243.321.966,00	69.128.838.735,16	98,41%
	2016	78.000.000.000,00	91.150.406.713,57	116,86%
Kep, Mentawai	2012	33.520.654.942,00	34.639.147.838,00	103%
	2013	31.302.498.604,00	32.891.281.066,97	105,08%
	2014	40.235.113.697,46	36.444.071.105,24	90,58%
	2015	52.564.582.984,32	42.784.854.485,40	81,39%
	2016	52.557.220.000,00	51.045.765.000,00	97,12%
Kab, Lima Puluh Kota	2012	21.926.327.627,00	24.936.552.495,07	114%
	2013	32.873.530.524,00	33.095.121.015,95	100,67%
	2014	50.075.712.728,00	52.829.354.363,69	105,50%
	2015	63.934.649.548,00	62.932.793.303,49	98,43%
	2016	72.000.000.000,00	73.102.221.211,00	101,53%
Kab, Solok Selatan	2012	22.755.672.725,00	22.054.660.988,00	97%
	2013	28.440.990.355,00	22.225.149.675,50	78,14%
	2014	41.992.190.445,00	32.342.605.637,16	72,02%
	2015	37.345.768.486,00	41.207.396.925,64	110,34%
	2016	39.238.125.291,00	44.601.365.107,00	113,66%

Sumber: BKD Sumbar 2012-2016(=%=Realisasi PAD / Target PAD)

Dari tabel 1,1 di atas dapat kita lihat bahwa rasio efektivitas atas PAD kabupaten Dharmasraya mengalami fluktuasi dari tahun 2012-2016, dengan persentase 86,73%, 80,05%, 86,65%, 83,67% dan 102,55%. Kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota Sumatera Barat dikatakan efektif apabila rasio yang dicapai adalah lebih dari 100%. Rasio efektivitas kabupaten Dharmasraya pada tahun 2012-2015 termasuk dalam kategori tidak efektif karena masih di bawah 100%, dan tahun 2016 rasio efektivitas kabupaten nya sudah termasuk dalam kategori efektif karena sudah di atas 100%.

Selanjutnya Kabupaten Pasaman Barat, rasio efektivitas nya tahun 2012 sampai tahun 2013 termasuk dalam kategori tidak efektif karena berada di bawah 100%. Tahun 2014 rasio efektivitas termasuk dalam kategori efektif karena sudah di atas 100%. Tahun 2015 mengalami penurunan menjadi 98,41% yang termasuk dalam kategori tidak efektif karena di bawah 100%. Selanjutnya tahun 2016 meningkat menjadi 116,86% yang termasuk dalam kategori efektif karena berada di atas 100%.

Permasalahan lainnya yaitu pada Kabupaten Mentawai, rasio efektivitas atas pendapatan daerah tahun 2012 sampai tahun 2013 mengalami peningkatan dan termasuk dalam kategori efektif karena berada di atas 100%, tetapi untuk tahun 2014 sampai tahun 2016 rasio efektivitas mengalami penurunan dengan persentase 90,58%, 81,39% dan 97,12% yang termasuk dalam kategori tidak efektif karena berada di bawah 100%.

Permasalahan juga terjadi pada Kabupaten Lima Puluh Kota, rasio efektivitas atas pendapatan daerah pada tahun 2012 sampai tahun 2013 mengalami peningkatan dan termasuk dalam kategori efektif karena berada di atas 100%. Tahun 2015 mengalami penurunan menjadi 98,43% yang termasuk dalam kategori tidak efektif karena berada di bawah 100%. Sedangkan tahun 2016 mengalami peningkatan menjadi 101,53% yang termasuk dalam kategori efektif karena berada di atas 100%.

Pada Kabupaten Solok Selatan, rasio efektivitas atas pendapatan daerah untuk tahun 2012 sampai tahun 2014 mengalami penurunan. Tahun 2012 rasio efektivitas sebesar 97%, tahun 2013 sebesar 78,14% dan tahun 2014 sebesar 72,02%, yang termasuk dalam kategori tidak efektif karena berada di bawah 100%, sedangkan pada tahun 2015 sampai tahun 2016 mengalami peningkatan sebesar 110,34% dan 113,66% yang termasuk dalam kategori efektif karena berada di atas 100%.

Beberapa hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan tentang pengaruh belanja rutin terhadap kinerja keuangan pemerintah antara lain oleh: Patriati (2010) menunjukkan bahwa belanja rutin berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan PEMDA, sedangkan hasil penelitian dari Astiti, dkk (2016) menunjukkan bahwa belanja rutin tidak berpengaruh pada kinerja keuangan PEMDA.

Hasil penelitian sebelumnya tentang pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah antara lain oleh: Astiti, dkk (2016) dan Novyandra (2016) menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh pada kinerja keuangan PEMDA. Selanjutnya Ardifa (2016) menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh positif

terhadap kinerja keuangan PEMDA, Sedangkan dalam penelitian Malendra (2016) menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan PEMDA.

Hasil penelitian sebelumnya tentang pengaruh leverage terhadap kinerja keuangan pemerintah antara lain dilakukan oleh Sumarjo (2010) menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan PEMDA, Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Laila (2016) dan Novyandra (2016) menyatakan bahwa *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan PEMDA.

Hasil penelitian sebelumnya tentang pengaruh opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah antara lain dilakukan oleh Masdiantini, dkk (2016) yang menyatakan bahwa opini audit memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan PEMDA. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Suryaningsih (2016) menyatakan bahwa opini audit memiliki pengaruh pada kinerja keuangan PEMDA, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Marfiana (2013) yang menyatakan bahwa opini audit tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan PEMDA.

Penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Astiti, dkk (2016), Laila (2016), dan Masdiantini, dkk (2016), Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada periode penelitian yang digunakan. Penelitian ini dilakukan pada PEMDA Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2015-2019. Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti mengangkat judul **Pengaruh**

Belanja Rutin, Belanja Modal, *Leverage* dan Opini Audit terhadap Kinerja Keuangan PEMDA (Studi Empiris Pada PEMDA Kabupaten/ Kota Di Provinsi Sumatera Barat).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Belanja Rutin berpengaruh terhadap kinerja Keuangan PEMDA?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap kinerja Keuangan PEMDA?
3. Apakah *Leverage* berpengaruh terhadap kinerja Keuangan PEMDA?
4. Apakah Opini Audit berpengaruh terhadap kinerja Keuangan PEMDA?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, penelitian ini bertujuan untuk membuktikan secara empiris:

1. Pengaruh belanja rutin terhadap kinerja keuangan PEMDA.
2. Pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan PEMDA.
3. Pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan PEMDA.
4. Pengaruh opini audit terhadap kinerja keuangan PEMDA.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Akademik

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi, dan sumber pengetahuan bagi kalangan akademik. Penelitian ini diharapkan dapat dikembangkan lebih jauh lagi di penelitian selanjutnya,

2. Bagi PEMDA

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi PEMDA,

3. Bagi Peneliti selain sebagai menambah pengetahuan juga merupakan syarat untuk memperoleh gelar sarjana di Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Bung Hatta.

1,5 Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 bab, yaitu dengan uraian sistematika sebagai berikut:

Bab.I Pendahuluan. Bab ini menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab.II Landasan teori dan pengembangan hipotesis. Bab ini menguraikan tentang landasan teori dan pengembangan hipotesis, yang didalamnya berisi tentang tinjauan pustaka yang digunakan untuk membahas masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini, dan juga mencakup berbagai teori-teori yang dapat mendukung pengembangan hipotesis.

Bab.III Metode Penelitian

Bab ini berisi tentang deskripsi, yaitu bagaimana penelitian ini akan dilaksanakan secara operasional, menjelaskan tentang bagaimana variabel penelitian dan definisi

operasional variabel, populasi dan sampel penelitian, jenis dan sumber data, serta metode pengumpulan data dan metode analisis yang digunakan.

Bab IV Hasil Dan Pembahasan.

Pada bab ini dijelaskan tentang objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil terhadap hasil penelitian.

Bab V Penutup.

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan skripsi yang terdiri dari kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan pada saat melakukan penelitian dan saran peneliti.