

# **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,2007)

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah 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).

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 pasal 280 ayat 1 dan 2, keuangan daerah harus dikelola secara tertib, pemerintah daerah bertanggung jawab

mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel mensinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat dan melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintah 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 pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya.

Konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang pemerintah dari pusat ke daerah otonom, tidak lain adalah penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Hal tersebut membuat konsep desentralisasi fiskal diperlukan sebagai instrumen dalam mendukung daerah dalam pelayanan publik dengan transfer dana ke daerah. Kebijakan desentralisasi fiskal sendiri bertujuan untuk memungkinkan keuangan daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, terutama dalam mencapai standar pelayanan minimum (Saragih,2003).

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, yaitu ukuran pemerintah daerah, desentralisasi fiskal, temuan audit dan opini audit. Faktor pertama adalah ukuran pemerintah daerah, ukuran pemerintah daerah untuk mengetahui besar kecilnya objek dari pemerintah daerah tersebut (Novianti dan Kiswanto, 2016). Tujuan utama program kerja pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan yang terbaik untuk

masyarakat, pelayanan yang terbaik tersebut harus didukung oleh aset yang baik pula. Semakin besar ukuran yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka akan semakin meningkat kinerja keuangan daerah tersebut, dengan jumlah aset yang besar memungkinkan pemerintah untuk dapat menjalankan kegiatan operasionalnya dengan baik dan pemerintah memiliki kemampuan dalam memenuhi fasilitas pelayanan publik yang mampu mendorong peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut

Faktor berikutnya yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintah yang dilimpahkan (Saragih, 2003;83). Menurut Mudhofar & Tahar (2016), desentralisasi fiskal mampu meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Peningkatan pertumbuhan ekonomi tersebut disebabkan oleh desentralisasi fiskal yang memberikan kesempatan kepada daerah untuk membangun kemandirian dalam memperoleh pendanaan, yang mana pendanaan itu sendiri akan dapat diterima oleh penyedia dana (investor atau kreditur). Pemerintah daerah dapat menggunakan kekuasaannya untuk mengelola keuangan untuk kepentingan masyarakat daerah tersebut. Ketika pemerintah daerah berada dalam kondisi mandiri, pemerintah daerah akan lebih maksimal dalam menjalani aktivitas keuangannya tanpa harus bergantung dari dana pemerintah pusat.

Faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah adalah temuan audit. Temuan audit BPK berisikan mengenai kasus kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah terhadap ketentuan pengendalian intern maupun terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Semakin banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah menggambarkan semakin buruknya kinerja pemerintah daerah tersebut. Dengan kata lain, semakin tinggi angka temuan audit, maka menunjukkan semakin rendahnya kinerja suatu pemerintah daerah.

Selain ukuran pemerintah daerah, desentralisasi fiskal dan temuan audit, opini audit juga dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Opini audit merupakan pernyataan professional 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 pemerintah daerah. Dengan kata lain, semakin baik opini audit BPK maka seharusnya dapat menunjukkan semakin membaiknya kinerja suatu pemerintah daerah.

Adapun masalah yang menunjukkan masih kurang baiknya kinerja keuangan pemerintah Sumatera Barat yaitu tingkat kemandirian daerah di Sumatera Barat

**Tabel 1.1**

**Rasio Kemandirian Daerah di Sumatera Barat**

| No | Kabupaten dan Kota      | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Rata-Rata |
|----|-------------------------|------|------|------|------|------|-----------|
| 1  | Kab. Limapuluh Kota     | 3%   | 4%   | 5%   | 6%   | 6%   | 5%        |
| 2  | Kab. Agam               | 5%   | 5%   | 7%   | 7%   | 8%   | 6%        |
| 3  | Kab. Padang Pariaman    | 4%   | 5%   | 10%  | 6%   | 6%   | 6%        |
| 4  | Kab. Pasaman            | 5%   | 7%   | 10%  | 10%  | 10%  | 8%        |
| 5  | Kab. Pesisir Selatan    | 5%   | 5%   | 8%   | 8%   | 8%   | 7%        |
| 6  | Kab. Sijunjung          | 6%   | 6%   | 6%   | 9%   | 9%   | 7%        |
| 7  | Kab. Solok              | 4%   | 4%   | 5%   | 5%   | 5%   | 5%        |
| 8  | Kab. Tanah Datar        | 7%   | 8%   | 11%  | 11%  | 11%  | 10%       |
| 9  | Kota Bukit Tinggi       | 10%  | 11%  | 11%  | 12%  | 12%  | 11%       |
| 10 | Kota Padang Panjang     | 9%   | 11%  | 12%  | 15%  | 15%  | 12%       |
| 11 | Kota Payakumbuh         | 11%  | 11%  | 12%  | 17%  | 14%  | 13%       |
| 12 | Kota Sawahlunto         | 9%   | 7%   | 11%  | 11%  | 10%  | 10%       |
| 13 | Kota Solok              | 6%   | 6%   | 6%   | 5%   | 5%   | 6%        |
| 14 | Kota Pariaman           | 4%   | 5%   | 10%  | 6%   | 6%   | 6%        |
| 15 | Kab. Pasaman Barat      | 5%   | 5%   | 5%   | 8%   | 9%   | 6%        |
| 16 | Kab. Dhamasraya         | 6%   | 6%   | 8%   | 8%   | 7%   | 7%        |
| 17 | Kab. Solok Selatan      | 5%   | 4%   | 5%   | 6%   | 7%   | 5%        |
| 18 | Kota Padang             | 13%  | 16%  | 19%  | 24%  | 20%  | 18%       |
| 19 | Kab. Kepulauan Mentawai | 7%   | 5%   | 5%   | 6%   | 5%   | 6%        |

Dari data rasio kemandirian daerah tahun 2012-2016 diatas yang terdiri dari 19 kabupaten dan kota di Sumatera Barat. Terdapat perbedaan rasio kemandirian daerah dari setiap kabupaten dan kota. Hal itu terjadi disebabkan oleh setiap daerah yang memiliki sumber pendapatan asli daerah dan penerimaan daerah yang jumlahnya tidak sama. Dari data diatas daerah di

Sumatera Barat yang mempunyai rasio kemandirian yang bagus yaitu kota Padang. Apabila rasio diatas 50% maka semakin bagus daerah tersebut dalam menggali potensi yang ada di daerahnya sendiri.

Terlihat melalui data tersebut ketergantungan kabupaten dan kota terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat di Sumatera Barat masih tinggi. Hal yang sama juga dikemukakan oleh seorang penulis di media online bahwa tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah di Indonesia tidak terkecuali kabupaten dan kota di Sumatera Barat terhadap dana perimbangan dari pusat, dimana lebih dari 90% pemerintah daerah menggantungkan 50% lebih pembiayaannya dari dana perimbangan yang membuat pemerintah pusat mengalami *financial distress* (tekanan berat keuangan) karena kesulitan dalam menanggung beban keuangan yang mana disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya (sumbar.antarnews.com). Melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) kinerja pemerintah akan diawasi oleh badan audit independen yang akan mengaudit seluruh pemerintah daerah di indonesia. Di Indonesia, pengawasan tersebut dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan(BPK).

Motivasi peneliti menguji kembali penelitian ini adalah karena adanya hasil uji hipotesis yang tidak konsisten diantara para peneliti terdahulu. Hasil penelitian sebelumnya tentang kinerja keuangan pemerintah daerah yang dapat dipengaruhi oleh ukuran pemerintah daerah diteliti oleh Laila (2016), dan Masdiantini(2016) yang menyatakan ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Selanjutnya

penelitian yang dilakukan oleh Novianti (2016) yang menyatakan ukuran pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dalam penelitian Junita(2017) yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Nasution(2010) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selanjutnya merupakan hasil pemeriksaan BPK yaitu temuan audit yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yang diteliti oleh Marfiana(2013) dan Mustikarini (2012) menyatakan bahwa temuan audit berpengaruh negative signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Masdiantini (2016) menyatakan bahwa temuan audit tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dalam penelitian sebelumnya yang menggunakan opini audit dalam penelitian Masdiantini (2016),dan Suryaningsih (2016) menyatakan bahwa opini audit BPK memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Menurut penelitian Marfiana (2013) opini audit BPK tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan modifikasi dari beberapa penelitian terdahulu tentang kinerja keuangan pemerintah daerah. Peneliti memilih objek di Provinsi Sumatera Barat ingin membuktikan apakah hasil penelitian

sebelumnya akan sama atau berbeda apabila dilakukan dengan adanya perbedaan objek penelitian. Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Desentralisasi Fiskal, Temuan Audit dan Opini Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Barat”**.

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas penulis merumuskan masalah sebagai berikut

1. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah Desentralisasi Fiskal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah Temuan Audit berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah Opini Audit berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

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

1. Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
2. Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

3. Pengaruh Temuan Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
4. Pengaruh Opini Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

#### **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 Pemerintah Daerah (PEMDA)**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Daerah (PEMDA).

##### **3. Bagi Peneliti**

Selain sebagai menambah pengetahuan juga merupakan syarat untuk memperoleh gelar sarjana di Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi di Universitas Bung Hatta.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

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

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

Bab kedua Landasan teori dan pengembangan hipotesis, bagian 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 ketiga Metode penelitian, bagian 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.

Bab keempat Hasil dan Pembahasan yang menjelaskan tentang analisis terhadap data dan beberapa pengujian yang dilakukan serta temuan empiris yang diperoleh.

Bab kelima Penutup yang berisi kesimpulan tentang hasil penelitian, diuraikan pula tentang keterbatasan penelitian serta saran-saran yang berguna untuk penelitian selanjutnya.