

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis sosial dan ekonomi yang mulai terjadi di tahun 1997 memunculkan penerapan otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia. Diawali dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yaitu TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 yang selanjutnya ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, juga disahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut sudah beberapa kali mengalami perubahan dan terakhir adalah UU No. 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang ini menjadi landasan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan dapat menjadi katalisator untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Otonomi daerah memiliki misi untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, dan memberdayakan serta menciptakan ruang partisipasi masyarakat dalam perubahan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah. (Mardiasmo, 2021)

Keberhasilan dari pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dari adanya transparansi dan akuntabilitas guna menjaga organisasi yang diberikan kewenangan dalam mengelola sumber daya masyarakat agar terciptanya pelayanan yang optimal kepada masyarakat (Mardiasmo, 2021). Transparansi dan akuntabilitas keuangan diwujudkan dengan penyusunan laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah yang disebut Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, laporan keuangan daerah adalah laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. LKPD terdiri dari Laporan Pelaksanaan Anggaran (*Budgetary Report*), Laporan Finansial (*Financial Statement*), dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Laporan Pelaksanaan Anggaran terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih.

Masyarakat yang semakin cerdas dan kritis selalu menuntut transparansi publik dan akuntabilitas. Akuntabilitas tidak hanya mengenai kemampuan untuk menunjukkan bagaimana uang publik telah dibelanjakan, tetapi juga termasuk kemampuan untuk menunjukkan uang publik itu telah dibelanjakan dengan efisien, efektif, dan ekonomis (Kurrofman, 2013). Untuk hal tersebut perlu dilakukan evaluasi oleh pihak yang memiliki kewenangan, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan UUD 1945 pasal 23 ayat (5), BPK merupakan suatu lembaga yang bertujuan untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang.

Tanggung jawab dari BPK yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan Lembaga atau Badan lain yang mengelola keuangan negara. Selain itu, BPK juga berkewajiban untuk memberikan laporan kepada penegak hukum apabila dalam pemeriksaan ditemukan indikasi tindak pidana. Terakhir, BPK bertanggungjawab melakukan pemantauan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat entitas yang diperiksa, kemudian hasilnya dilaporkan secara tertulis kepada lembaga perwakilan dan pemerintah.

Menurut Silky (dalam Tarihoran, 2018), informasi yang terdapat dalam laporan keuangan haruslah memenuhi karakteristik kualitatif agar dapat dipergunakan untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi dalam laporan keuangan harus

disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Maka dari itu, perlu dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan untuk menilai wajar atau tidaknya suatu laporan keuangan. Pemeriksaan yang independen diperlukan untuk menilai kualitas laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah. Penilaian tersebut dilakukan oleh auditor independen dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK akan menghasilkan opini audit, temuan audit, kesimpulan audit, dan rekomendasi yang dituliskan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS). Temuan audit biasanya berupa kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI) dan ketidakpatuhan terhadap peraturan. Selain itu *output* dari evaluasi laporan keuangan juga menghasilkan rekomendasi. Rekomendasi adalah saran yang dibuat oleh auditor kepada pejabat atau pihak yang berwenang untuk melakukan koreksi. Pemerintah daerah dapat melakukan penyelamatan aset, penyerahan uang ke kas daerah/negara, dan tindakan administratif sebagai bentuk tindakan perbaikan.

Kinerja pemerintah harus dimonitor, karena pemerintah merupakan pihak yang diberi amanah oleh rakyat untuk menjalankan roda pemerintahan. Setseotyoningtyas (dalam Saraswati & Rioni, 2019) menjelaskan, tujuan dari pengukuran kinerja pemerintahan adalah untuk mengetahui bagaimana pemerintah menjalankan tugasnya untuk menjalankan roda pemerintahan, melaksanakan pembangunan dan memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan. Pengukuran kinerja dapat memberikan evaluasi terhadap kinerja pemerintah sehingga pemerintah diharapkan dapat melakukan perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan di masa mendatang.

Ada beberapa faktor yang menentukan kinerja keuangan pemerintah, salah satu faktor tersebut adalah karakteristik daerah (Sumarjo, 2010). Salah satu karakteristik pemerintah daerah adalah ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintahan dapat diketahui dari total pendapatan, jumlah karyawan, dan tingkat produksi. (Masdiantini,

2016). Kusumawardani (dalam Tarihoran, 2018) menyatakan, pemerintah daerah perlu mengungkapkan lebih lanjut tentang daftar aset yang dimiliki, pemeliharaan, dan pengelolaannya.

Selanjutnya, indikator lain yang dapat mempengaruhi kinerja suatu pemerintah adalah *leverage*. *Leverage* adalah rasio yang menunjukkan proporsi perdanaan daerah yang dibiayai dengan utang. Pada sektor publik, rasio *leverage* merupakan jumlah ekuitas dana atau kekayaan bersih yang dimiliki pemerintah daerah dibandingkan dengan total utang. Semakin tinggi *leverage* suatu daerah, dapat mengidentifikasi kinerja pemerintah yang semakin rendah.

Pada penelitian ini, penulis akan menguji pengaruh dari opini audit BPK, ukuran pemerintahan dan *leverage* terhadap kinerja pemerintah daerah. Beberapa penelitian sebelumnya tentang topik ini menunjukkan adanya perbedaan hasil penelitian. Perbedaan hasil penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel 1.1. di bawah ini.

Tabel 1.1
Research Gap

No	Variabel	Peneliti	Hasil
1.	Opini Audit BPK	Nugroho (2014), Tarihoran (2018), Andani dkk (2019), Wijayanti & Suryandari (2020)	Berpengaruh Positif
		Muflihatin (2016)	Tidak berpengaruh
2.	Ukuran Pemerintahan	Saraswati & Rioni (2019)	Tidak berpengaruh

		Nugroho (2014), Tarihoran (2018), dan Wijayanti & Suryandari (2020)	Berpengaruh signifikan
		Nugraha (2016), Muflihatin (2016), dan Andani dkk (2019)	Berpengaruh positif
3.	<i>Leverage</i>	Nugraha (2016), Saraswati & Rioni (2019), dan Wijayanti & Suryandari (2020)	Tidak berpengaruh

Berdasarkan tabel 1.1, hasil penelitian dari Nugroho (2014), Tarihoran (2018), Andani dkk (2019), Wijayanti & Suryandari (2020) menunjukkan bahwa opini audit BPK berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini mengidentifikasi bahwa semakin baik opini audit yang diberikan oleh BPK, maka kinerja pemerintah yang juga semakin baik. Hasil yang berbeda ditunjukkan oleh penelitian yang dilakukan oleh Muflihatin (2016) yang menunjukkan bahwa opini audit BPK tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2014), Tarihoran (2018), dan Wijayanti & Suryandari (2020) yang meneliti pengaruh ukuran pemerintahan terhadap kinerja pemerintah menyatakan ukuran pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Nugraha (2016), Muflihatin (2016), dan Andani dkk (2019) menunjukkan pengaruh positif dari ukuran pemerintah terhadap kinerja pemerintah. Perbedaan hasil diperoleh dari penelitian Saraswati & Rioni (2019) yang menyatakan bahwa variabel ukuran pemerintahan tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian yang menguji variabel *leverage* terhadap kinerja pemerintah daerah menunjukkan hasil yang sama yaitu *leverage* tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitian ini diperoleh dari penelitian Nugroho (2014), Nugraha (2016), Saraswati & Rioni (2019), dan Wijayanti & Suryandari (2020).

Fenomena tentang topik penelitian ini yang menarik perhatian peneliti adalah berdasarkan data opini audit BPK yang diperoleh melalui <https://sumbar.bpk.go.id/rangkiang-data/> bahwa hampir seluruh pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) periode 2018-2020. Hanya terdapat 2 daerah yang meraih Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yaitu Kabupaten Padang Pariaman pada tahun 2018 dan Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tahun 2020 (bpk.go.id, 2021). Tentu hal ini merupakan suatu pencapaian bagi pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat.

Keberhasilan hampir seluruh pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam mempertahankan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK membuat peneliti tertarik untuk menguji apakah opini WTP dari BPK yang didapatkan pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat memang memberikan pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Di sisi lain, apabila dilihat dari Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) tahun 2020, dari 19 (sembilan belas) kabupaten dan kota di Sumatera Barat hanya Kota Padang yang mendapatkan penghargaan SAKIP dengan predikat BB (gpriority.co.id, 2021). Evaluasi SAKIP ini dapat memetakan keefektifitas dan tingkat efisiensi penggunaan anggaran yang merupakan hasil dari penerapan manajemen kinerja dan anggaran berbasis kinerja secara berkesinambungan.

Oleh karena inkonsistensi penelitian sebelumnya serta fenomena yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penelitian tentang topik ini penting untuk dilakukan. Perbedaan dari penelitian sebelumnya adalah bahwa penelitian ini difokuskan untuk pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan penjelasan yang telah dijelaskan di atas, maka penelitian ini akan menguji pengaruh dari opini audit BPK, ukuran pemerintahan dan *leverage* terhadap kinerja pemerintahan daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2018-2020.

1.2 Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah ukuran pemerintahan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
3. Apakah *leverage* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah opini audit BPK, ukuran pemerintahan dan *leverage* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintahan terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh *leverage* terhadap kinerja pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh opini audit BPK, ukuran pemerintahan dan *leverage* secara simultan terhadap kinerja pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman peneliti mengenai bagaimana pengaruh opini audit, ukuran pemerintahan dan *leverage* terhadap kinerja pemerintahan daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat. Selain itu, penelitian ini menjadi salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi di Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Andalas dan sebagai penerapan ilmu akuntansi yang telah dipelajari sebelumnya.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah daerah untuk mengevaluasi kinerjanya dan memotivasi pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerahnya.

3. Bagi Akademisi dan Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan atau acuan bagi peneliti selanjutnya khususnya dalam bidang akuntansi sektor publik.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I

Bab ini menjelaskan latar belakang penelitian, rumusan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II

Bab ini menjelaskan tinjauan pustaka yang menjadi dasar dalam menganalisis masalah yang diangkat dalam penelitian dan menjelaskan penelitian sebelumnya, kerangka penelitian, dan pengembangan hipotesis.

BAB III

Bab ini menjelaskan mengenai metodologi penelitian yang memberikan gambaran mengenai rencana dalam penelitian, menjelaskan jenis penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, variabel, periode penelitian serta teknik analisis data.

BAB IV

Bab ini menjelaskan gambaran umum objek penelitian, hasil dan pembahasan dari penelitian yang telah dilakukan.

BAB V

Bab ini berisi kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian, saran kepada pihak terkait dan implikasi hasil penelitian.

