

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sudah lama menjalankan sistem pemerintahan sentralisasi, dimana sistem ini memusatkan kekuasaan dan wewenang secara penuh kepada pemerintahan pusat, sehingga semua keputusan baik di pusat maupun di daerah berada di tangan pemerintah pusat saja. Padahal dengan kondisi daerah di Indonesia yang merupakan daerah kepulauan membuat sistem sentralisasi kurang efektif dilaksanakan mengingat kebutuhan setiap daerah berbeda antara satu dan lainnya. Sistem sentralisasi yang menyamaratakan setiap kebijakan di seluruh daerah melahirkan praktik otoriter pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat terkesan memaksakan setiap kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik di setiap daerah, namun kenyataannya ada beberapa kebijakan pemerintah pusat yang kadang tidak dapat diimplementasikan di daerah karena tidak didukung dengan kondisi yang memadai di daerah. Banyaknya kekurangan dan hambatan dalam pengimplementasian sistem sentralisasi maka Indonesia mulai melaksanakan sistem otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara resmi diberlakukan semenjak 1 Januari 2001 dimana pemerintahan pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan Undang-Undang.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah yang kemudian mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, maka secara

substansial pemerintah memberikan otonomi kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota suatu kewenangan serta otonomi yang lebih luas dibandingkan dengan era sebelumnya. Otonomi daerah membawa perubahan positif dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, sesuai dengan pernyataan teoritis Mardiasmo (2009:25) yang menyatakan bahwa desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. Hasil penelitian Huther dan Shah (1998) di delapan puluh negara menunjukkan bahwa desentralisasi memiliki korelasi positif dengan kualitas pemerintahan. (dalam Mardiasmo, 2009:25).

Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat 2, yang dimaksud pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam pasal 1 ayat 4 yang dimaksud otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Marfiana dan Kurniasih (2013) menyatakan bahwa dengan adanya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah tersebut, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi, dan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu menyelenggarakan pemerintahan agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik.

Pemerintahan dengan tata kelola yang baik akan terwujud dengan pengelolaan tata keuangan yang baik, karena dalam melaksanakan jalannya pemerintahan, keuangan merupakan hal yang penting untuk diperhatikan. Mardiasmo (2009) menyatakan kinerja pemerintah merupakan suatu hal yang menjadi fokus perhatian dalam pengelolaan keuangan negara. Kinerja pemerintah yang dimaksud adalah upaya pemerintah daerah dalam memperoleh dan menggunakan dana dalam melakukan pembangunan daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kinerja pemerintah perlu untuk dilakukan pengukuran agar dapat memberikan suatu pernyataan keberhasilan pemerintah daerah dan dapat diidentifikasi perbaikannya jika diperlukan.

Salah satu pengukuran kinerja yang dapat menggambarkan kinerja pemerintah daerah adalah pengukuran kinerja keuangan. Kinerja keuangan adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, dimana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan

yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di daerah. Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi finansial seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo, 2009:123). Sehingga untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah digunakan anggaran yang telah dibuat yaitu yang tersaji pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Ada beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, salah satunya rasio kemandirian. Rasio kemandirian menunjukkan seberapa besar tingkat kemandirian pemerintah daerah. Semakin besar rasio kemandirian suatu daerah, maka semakin mandiri pula pemerintah daerah tersebut dalam membiayai keuangannya. Sebaliknya, jika rasio kemandirian suatu daerah rendah, maka ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan dana transfer dari pusat semakin tinggi.

Banyak faktor yang dapat memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, salah satunya adalah karakteristik pemerintah daerah. Karakteristik pemerintah daerah berarti sifat khas dari otoritas administratif pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Sebagaimana penelitian yang telah dilakukan oleh Aziz (2016) mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur, dimana karakteristik pemerintah daerah yang digunakannya adalah ukuran pemerintah daerah, *intergovernmental revenue*, dan belanja daerah. Sejalan dengan penelitian Marfiana dan Kurniasih (2013) yang juga melihat pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah namun dengan ruang lingkup yang lebih luas yaitu kabupaten/kota di Pulau Jawa. Karakteristik

pemerintah daerah yang digunakan Marfiana dan Kurniasih (2013) dalam penelitiannya adalah ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pusat, belanja daerah dan ukuran legislatif. Marfiana dan Kurniasih (2013) tidak hanya menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan namun juga menguji temuan audit dan opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain dari sisi finansial yang dapat dilihat dari karakteristik pemerintah daerah, kinerja keuangan pemerintah daerah dapat juga dilihat dari hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik (Mardiasmo, 2009:1). Publik jelas tidak ingin pengelolaan keuangan negara disalahgunakan, maka perlu dilakukan audit sebagai proses penilaian yang sistematis dan objektif. Audit sendiri pada dasarnya adalah sebuah pemeriksaan dan pengujian atas kelengkapan dan keakuratan sebuah laporan, dokumen dan data pendukung guna menilai kesesuaiannya dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Penyelenggaraan *auditing* sektor publik atau pemerintahan dilakukan oleh BPK yang merupakan suatu badan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif negara, yang bertugas untuk memeriksa dan menilai kewajaran laporan keuangan yang diterbitkan pemerintah sebagai wujud akuntabilitas dan pertanggungjawaban terhadap publik. Pernyataan yang diberikan auditor terhadap kewajaran dari laporan keuangan disebut opini audit. Pernyataan terkait kewajaran laporan keuangan yang diberikan oleh auditor menyangkut tentang materialitas, posisi keuangan, serta arus kas.

Tabel 1. Perkembangan Opini Audit LKPD Tahun 2014-2016 di Indonesia

Tahun	WTP	%	WTP DPP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	Jumlah
2014	161	30%	90	17%	248	46%	5	1%	35	6%	539
2015	313	58%	-	-	194	36%	4	1%	31	5%	542
2016	375	70%	-	-	139	26%	-	-	23	4%	537

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHSP) I Tahun 2017(www.bpk.go.id)

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa opini audit LKPD Tahun 2014-2016 menunjukkan jumlah pemerintah daerah yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dan jumlah Pemerintah Daerah yang memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) mengalami penurunan dari tahun ke tahun begitu juga dengan opini Tidak Wajar (TW) dan Tidak Meyatakan Pendapat (TMP). Hal tersebut menunjukkan dari tahun ke tahun semakin banyak pemerintah daerah yang mendapatkan opini audit yang lebih baik, berarti informasi yang disajikan dalam LKPD juga menjadi lebih dapat dipercaya. Penelitian yang dilakukan oleh Marfiana dan Kurniasih (2013) menjadikan opini audit sebagai salah satu proksi pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Suryaningsih dan Sisdyani (2016).

Berdasarkan penelitian terdahulu, terdapat perbedaan hasil yang didapatkan atas pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah antara penelitian yang satu dengan yang lainnya, variabel untuk karakteristik pemerintah daerah yang digunakan pun juga berbeda-beda. Oleh karena itu, peneliti tertarik melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Opini Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam permasalahan tersebut sehingga dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat?
2. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat?
3. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat?
4. Apakah *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat?
5. Apakah opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.
2. Mengetahui dan menganalisis pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.
3. Mengetahui dan menganalisis pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.

4. Mengetahui dan menganalisis pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.
5. Mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaruh opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Akademis

Adapun manfaat akademis dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Sebagai bahan kajian dalam studi akuntansi khususnya bidang akuntansi Pemerintahan terkait pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Sebagai sumbangan referensi dan sumbangan informasi komparatif bagi peneliti lain yang berkaitan dengan kajian kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Barat.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam proses meningkatkan kinerja keuangan pemerintah.

1.5. Sistematika Penulisan

Secara keseluruhan penelitian ini terdiri dari lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Bab ini menjelaskan mengenai pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Landasan Teori

Bab ini menjelaskan landasan teori yang meliputi landasan teoritis, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran penelitian, serta hipotesis penelitian.

BAB III : Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang akan diteliti meliputi desain penelitian, objek penelitian, jenis dan sumber data, operasional variabel penelitian, metode pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV : Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi hasil dan pembahasan mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

BAB V : Penutup

Bab ini menjelaskan kesimpulan, keterbatasan penelitian, saran, dan implikasi dari penelitian ini.

