

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi menjadi salah satu alternatif sistem pemerintahan di berbagai dunia pada saat ini. Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada konstituen sehingga layanan pemerintah dapat disampaikan dengan lebih efektif dan efisien. Desentralisasi menurut Smith (1985) merupakan pengurangan pemusatan administrasi pada suatu pusat tertentu dan pemberian kekuasaan kepada pemda, termasuk di dalamnya pendelegasian kekuasaan kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial. Dengan dilaksanakannya desentralisasi, daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan yang lebih cepat dan bermuara pada peningkatan daya saing ekonomi dan kesejahteraan rakyat daerah otonom diikuti dengan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Undang–Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat 1 yang berbunyi : “anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang - undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam pasal ini secara eksplisit disebutkan ada dua faktor penentu bagi tercapainya kemakmuran rakyat melalui pengelolaan keuangan yang baik, yaitu terbuka atau transparan dan bertanggung jawab atau akuntabel. Hal ini sesuai dengan visi BPK untuk menjadi lembaga pemeriksa keuangan negara yang kredibel dengan menjunjung tinggi nilai-nilai dasar untuk berperan aktif dalam mendorong terwujudnya tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan.

Pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, dalam masalah pembiayaan untuk pembangunan. Pembiayaan pembangunan pemerintah daerah tidak lagi sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah pusat, melainkan pemerintah daerah itu sendiri yang membiayai pembangunan di daerahnya dengan memanfaatkan

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan postur anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada tahun 2016 komposisi pendapatan daerah untuk provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia masih didominasi oleh dana perimbangan yaitu sebesar Rp. 776,3 triliun pada APBN-P 2016. Dengan jumlah tersebut , untuk pertama kalinya dalam sejarah jumlah alokasi transfer ke daerah lebih besar dibandingkan belanja kementerian/lembaga (<http://keuda.kemendagri.go.id>). Hal ini mengindikasikan masih banyaknya daerah di Indonesia yang belum mampu menyelenggarakan desentralisasi secara optimal terutama dalam memanfaatkan potensi daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

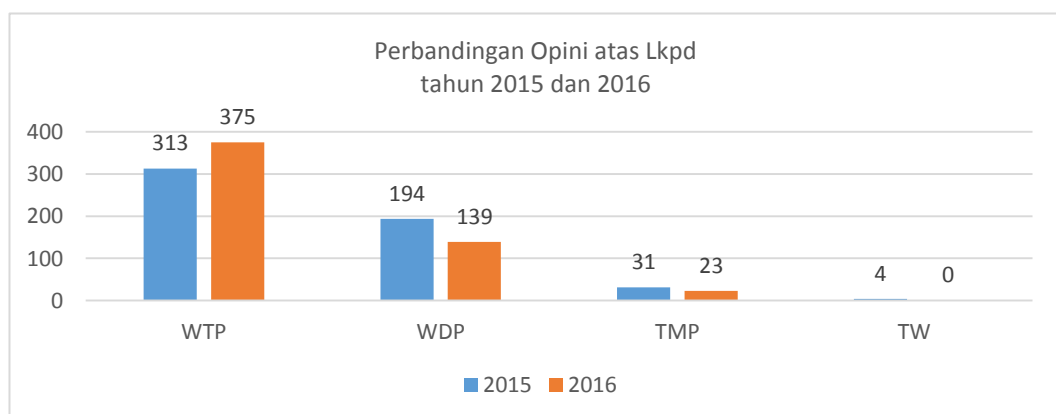
Menurut Mahmudi (2010) PAD merupakan sumber keuangan asli daerah, sehingga penting bagi pemerintah daerah untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap pengelolaan PAD yaitu dengan mengoptimalkan penerimaan sesuai dengan potensi yang dimiliki. Kinerja suatu pemerintah daerah tidak hanya dinilai dari pengelolaan PAD saja Heriningsih (2013), namun juga dapat dilihat dari Kualitas hasil pemeriksaan dan penilaian terhadap pengawasan yang telah dilakukan oleh aparat pemeriksa. Hasil pemeriksaan yang mempunyai kualitas baik diharapkan mampu memberikan jaminan terhadap tata kelola pemerintahan yang transparansi dan bertanggung jawab.

Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan sektor publik dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik oleh organisasi sektor publik Mardiasmo (2009). Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka menjawab penilaian kinerja atas tuntutan pelaksanaan akuntabilitas organisasi sektor publik terhadap terwujudnya good governance Halim (2007). Pengawasan berfungsi membantu agar sasaran yang ditetapkan organisasi dapat tercapai, serta berperan dalam mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan kebocoran Sukriah (2009). Pemeriksaan laporan keuangan adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemeriksa/auditor independen

terhadap laporan keuangan yang disajikan oleh kliennya untuk menyatakan pendapat mengenai kewajaran laporan keuangan tersebut Mulyadi (2002).

Badan Pengawas Keuangan “ BPK RI” bertugas mengawasi/memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan baik di pemerintah daerah maupun pemerintahan pusat, atau lembaga-lembaga Negara lainnya yang mengelola keuangan negara. Seluruh pemeriksaan BPK RI dilakukan dalam rangka mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Untuk mewujudkan akuntabilitas, tidak cukup dengan akuntabilitas keuangan saja, sementara akuntabilitas kinerja pemerintah ditinggalkan, atau sebaliknya. Kedua - duanya harus diwujudkan, dengan demikian dalam pengelolaan keuangan negara, bagi entitas tidak cukup jika sudah memperoleh opini WTP dalam laporan keuangannya, karena opini WTP bukanlah segala-galanya, artinya upaya memperoleh opini WTP hendaknya seiring dengan upaya mencapai kinerja yang baik dalam pengelolaan keuangan. Idealnya upaya untuk meraih opini WTP juga dibarengi dengan upaya untuk mencapai kinerja terbaik, tidak terjadi korupsi, dan rakyatnya makin sejahtera (Badan Pemeriksa Keuangan, 2015).

Berdasarkan tren perkembangan opini antara pemerintah daerah yang memperoleh opini Non-WTP dan opini WTP menunjukkan adanya perbaikan terhadap 537 LKPD Tahun 2016 tersebut, BPK memberikan 375 opini WTP (70%), 139 opini WDP (26%), dan 23 opini TMP (4%), Berdasarkan tingkat pemerintahan, opini WTP dicapai oleh 31 dari 34 pemerintah provinsi (91%), 272 dari 415 pemerintah kabupaten (66%), dan 72 dari 93 pemerintah kota (77%). Secara lengkap perkembangan opini LKPD Pemerintah Kabupaten/Kota secara nasional untuk audit LKPD tahun 2015 sampai dengan 2016 disajikan dalam grafik sebagai berikut :



Pencapaian opini tersebut telah melampaui target kinerja keuangan daerah bidang penguatan tata kelola pemerintah daerah/ program peningkatan kapasitas keuangan pemerintah daerah yang ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019 masing-masing sebesar 85%, 60%, dan 65% di tahun 2019.

Dengan adanya peningkatan tersebut dapat dikatakan bahwa semakin banyak pemerintahan daerah yang telah melakukan pengakuan, pengukuran, dan penyajian laporan keuangannya sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Kabupaten/kota yang mendapatkan opini WTP memang bertambah dari tahun ke tahun, tetapi hasil pemeriksaan BPK atas 537 LKPD mengungkapkan masih terdapat 6.053 kelemahan SPI yang terdiri atas 2.156 permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 2.657 permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 1.240 permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern dan juga trennya tidak diikuti dengan pencapaian skor EKPPD yang masuk dalam kategori sangat tinggi.

Menurut Suaedy (2011) pemberian opini WTP terhadap laporan keuangan adalah sebuah apresiasi dari BPK terhadap instansi pemerintah yang telah melakukan pengelolaan keuangan dengan baik. Namun demikian, tidak selamanya entitas pemerintah daerah yang memperoleh opini wajar tanpa pengecualian dari BPK pada tahun anggaran tertentu juga memiliki kinerja keuangan yang baik dari entitas pemerintah daerah yang memperoleh opini non-WTP.

Kinerja keuangan dapat menunjukkan bagaimana kondisi keuangan pemerintah serta kemampuan pemerintah dalam memperoleh dan menggunakan dana untuk pembangunan negara. Oleh karena itu, kinerja pemerintah perlu dilakukan untuk mengukur sejauh mana kemajuan dicapai oleh pemerintah dalam menjalankan tugasnya (progress report) Mardiasmo (2006). Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan Chow (1998). Wood (1998) mengungkapkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai (1) evaluasi bagaimana program tersebut berjalan; (2) sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan; (3) alat komunikasi dengan publik.

Pengukuran kinerja pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa menurut Indonesia Corruption Watch (ICW), dalam kurun 2005 - 2017 sedikitnya terdapat enam kasus suap yang melibatkan 23 auditor/pejabat/Staff BPK. Kasus-kasus itu terdiri dari tiga kasus suap untuk mendapatkan opini WTP, satu kasus suap untuk mendapatkan opini WDP, satu kasus suap untuk mengubah hasil temuan BPK, dan satu kasus suap untuk "melancarkan" proses audit BPK (Kompas.com - 31/05/2017) oleh karena itu sudah saatnya dilakukan reformasi total terhadap proses pemberian opini laporan keuangan dan pengawas atau pembanding yang bisa menilai audit BPK. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan. Carmeli (2003) mengungkapkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah memiliki dampak yang signifikan terhadap kondisi politik, sosial, dan ekonomi. Pernyataan selaras dengan Greiling (2005) yang menyatakan bahwa salah satu kunci sukses dari pembaharuan dalam sektor publik adalah dengan melakukan pengukuran kinerja.

Yang dan Hsieh (2007) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja merupakan bagian penting dalam melakukan reformasi pemerintah di seluruh dunia. Penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Bruijn (2002) dan Greiling (2005) pada pemerintah daerah di Jerman, serta Nolan (2004) dan Chan (2004) di Amerika dan Kanada. Di Indonesia, penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Hamzah (2009) yang meneliti mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Perhatian yang besar terhadap pengukuran kinerja disebabkan oleh opini bahwa pengukuran kinerja dapat meningkatkan efisiensi, keefektifan, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik Halacmi (2005). Penelitian yang dilakukan Mandell (1997) mengungkapkan bahwa dengan melakukan pengukuran kinerja, pemerintah daerah memperoleh informasi yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan sehingga akan meningkatkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Kinerja pemerintah didefinisikan sebagai hasil dari kegiatan dan program pemerintah yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur (PP Nomor 8 Tahun 2006). Menurut Nordiawan (2010) kinerja pemerintah tidak bisa dilihat hanya dari sisi *input* dan *output* tetapi juga dari sisi *outcome*, manfaat dan dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. Untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dilakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selanjutnya disebut EKPPD. EKPPD merupakan penilaian kinerja berdasarkan LPPD (laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah daerah), LAKIP (laporan kinerja instansi pemerintah), informasi keuangan daerah dan laporan-laporan lainnya yang dibuat oleh pemerintah sebagai pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan (Permendagri Nomor 73 Tahun 2009).

Selain EKPPD, kinerja pemerintah juga dapat dilihat dari indeks pembangunan manusia yang selanjutnya disebut IPM. IPM terdiri dari beberapa komponen penilaian yaitu *income per capita*, tingkat kesehatan, pendidikan dan tingkat pengangguran (Badan Pusat Statistik). Penilaian kinerja pemerintah menggunakan IPM sesuai dengan penelitian Afonso (2005) dan Meurs dan Kochut (2013). Kesejahteraan masyarakat juga dapat diukur dengan menggunakan tingkat pendapatan nasional per kapita dari aspek ekonominya untuk melihat kinerja ekonomi dari pemerintahan di daerah tersebut. Dalam suatu wilayah regional atau daerah, maka kesejahteraan masyarakat diukur melalui Produk Domestik Regional bruto (PDRB) per kapita. Pertumbuhan ekonomi yang diukur melalui PDRB tersebut ditentukan oleh beberapa faktor, antara lain: Tanah dan Kekayaan Alam Lainnya, Jumlah dan Kualitas Dari Penduduk dan Tenaga kerja, Kapital, Tingkat Teknologi, Sistem Sosial dan Sikap Masyarakat (Wiguna, 2013).

Beberapa penelitian sebelumnya mengenai kaitan opini audit dengan kinerja pemerintah diantaranya Virgasari (2009) menemukan bahwa opini audit mempunyai hubungan dan pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Konsisten dengan penelitian Budianto (2012) yang menemukan bahwa opini audit berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Senada dengan itu, hasil penelitian Anifa Yasmin (2016) menunjukkan

bahwa opini audit tahun lalu berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berbeda dengan hasil penelitian Rifka (2012) yang menemukan bahwa opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah karena dalam pemberian opini audit, BPK hanya mempertimbangkan kewajaran laporan keuangan, apakah sudah sesuai dengan standar, bukan jumlah atau nominal dari data keuangan tersebut. Hasil penelitian ini didukung oleh temuan penelitian Yuni (2016) bahwa hasil pemeriksaan BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah karena diduga masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas internal pemerintah. Lain halnya dengan Roeki (2017) yang menemukan bahwa opini audit berkorelasi negatif dengan kinerja keuangan karena audit BPK lebih ditekankan pada kewajaran dan kepatuhan terhadap sistem pengendalian internal bukan pada nilai nominal laporan keuangannya.

Dari penelitian-penelitian yang sudah dilakukan tersebut, belum memberikan hasil yang konklusif, dimana peneliti-peneliti sebelumnya mengaitkan opini audit dengan kinerja pemerintah daerah pada tahun yang sama. Sedangkan penelitian ini akan melihat perbandingan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP dan yang memperoleh opini Non-WTP dalam aspek kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, indeks pembangunan manusia.

Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan daerah di Pulau Sumatera pada tahun 2015 – 2016 karena beberapa alasan, Pertama Struktur ekonomi Indonesia secara spasial pada triwulan II-2016 didominasi oleh kelompok provinsi di pulau Jawa dan pulau Sumatera. Berdasarkan data resmi Badan Pusat Statistik (BPS) Data BPS untuk pertumbuhan ekonomi Indonesia pada semester kedua 2016 sebesar 5,18 persen dimana 80 persen di Pulau Jawa memberikan kontribusi terbesar terhadap Produk Domestik Bruto, yakni sebesar 58,81 persen, diikuti oleh pulau Sumatera sebesar 22,02 persen, dan pulau Kalimantan 7,61 persen.

Bedasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **ANALISIS PERBEDAAN**

KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH PERIODE OPINI NON WTP DAN PERIODE OPINI WTP (Studi Pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera Tahun 2015-2016).

B. Rumusan Masalah

Dari uraian yang telah dikemukakan diatas maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan pada kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah periode opini non-WTP dan periode opini WTP?
2. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan pada indeks pembangunan manusia periode opini non-WTP dan periode opini WTP ?
3. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan pada produk domestik regional bruto periode opini non-WTP dan periode opini WTP ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh bukti empiris bahwa terdapat perbedaan yang signifikan pada kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah periode opini non WTP dan periode opini WTP .
2. Untuk memperoleh bukti empiris bahwa terdapat perbedaan yang signifikan pada Indeks Pembangunan Manusia periode opini non WTP dan periode opini WTP.
3. Untuk memperoleh bukti empiris bahwa terdapat perbedaan yang signifikan pada Produk Domestik Regional Bruto periode opini non WTP dan periode opini WTP.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta berguna bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Bagi penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi semua pihak yang berkepentingan terutama dalam bidang akuntansi sektor publik dan gambaran yang dapat dijadikan pembanding antara teori yang selama ini di dapat dengan pelaksanaan yang sebenarnya di lapangan. Selain itu penelitian ini berguna sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan program Magister Ilmu Akuntansi di Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

2. Bagi pemerintah

Dapat digunakan sebagai bahan koreksi untuk meningkatkan kinerja keuangan dan sebagai alat, masukan, evaluasi Pemerintah daerah kabupaten di Pulau Sumatera pada khususnya.

3. Bagi masyarakat

Dapat digunakan untuk mengetahui tingkat efektivitas dan efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Pulau Sumatera.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi penelitian yang akan datang serta dapat memberikan perbedaan dalam mengadakan penelitian terkait dengan analisis perbandingan kinerja keuangan antara Periode non Wtp dan Opini Wtp.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini disusun secara terperinci dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab pertama berisi latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika penulisan penelitian.

Bab II Tinjauan Literatur dan Pengembangan Hipotesis

Bab kedua berisi tinjauan teori, rerangka berpikir yang menghubungkan antar variabel penelitian, dan pengembangan hipotesis.

Bab III Metode Penelitian

Bab ketiga menguraikan tentang sumber data, populasi dan sampel penelitian, ukuran variabel, serta metode analisis data.

Bab VI Hasil dan Pembahasan

Bab keempat berisi data dan informasi hasil penelitian, analisis data dan pembahasannya.

Bab V Penutup

Bab kelima merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran untuk penelitian selanjutnya.

