

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah desentralisasi dilaksanakan, tanggungjawab atas sebagian besar kegiatan pembangunan dilimpahkan ke daerah. Daerah otonom, dituntut untuk mandiri dalam hal keuangan maupun pengelolaannya, karena untuk menjalankan roda pembangunan diperlukan dana yang akan dialokasikan dalam APBD. Bagi pemerintah daerah, APBD menjadi instrumen kebijakan utama yang menduduki posisi sentral untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan pembangunan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat daerah. Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian daerah dalam lingkup yang lebih nyata, diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan profesionalisme sumber daya daerah. Upaya untuk meningkatkan profesionalisme daerah harus dilakukan secara komprehensif mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai kepada pertanggungjawaban dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

APBD yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah, harus dikelola dengan hati-hati dan akuntabel. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut. Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, terjadi perubahan pola, dari pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*). Dengan perubahan pola ini, diharapkan terciptanya *good governance*, dan pengelolaan keuangan dapat dikelola dengan efektif, efisien dan akuntabel.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, perlu dilakukan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur *financial* maupun non finansial (Mardiasmo, 2002). Lebih lanjut, untuk melihat akuntabilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan

keuangan daerah adalah melalui pertanggungjawaban Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD ini dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan wajib diinformasikan kepada publik. Dalam rangka memastikan kualitas laporan keuangan, fungsi pemeriksaan sangat dibutuhkan untuk mencegah penyalahgunaan dan ketidakefisienan sumber daya dalam organisasi (Dwiputrianti, 2008 dalam Agusti, 2014)

Fungsi pemeriksaan salah satunya dapat diterapkan dengan melakukan audit. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tugas BPK adalah melaksanakan pemeriksaan keuangan, kemudian hasil dari pemeriksaan tersebut akan dikeluarkan pendapat atau opini yang merupakan pernyataan profesional pemeriksa atas pemeriksaan laporan keuangan. LKPD menggambarkan tingkat akuntabilitas keuangan pemerintah daerah yang menjadi kebutuhan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, sehingga untuk mengetahui akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk selalu dilakukan audit atas LKPD oleh pihak independen (BPK RI) (Sucahyo, Marita, 2013). Hasil dari audit terhadap LKPD pemerintah daerah ini dinyatakan dalam opini audit.

Berdasarkan hasil audit yang telah dilakukan oleh BPK RI tahun 2015 terhadap LKPD tahun 2014 untuk 19 Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, tercatat bahwa 8 Pemerintah Kabupaten/kota mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan 11 Pemerintah Kabupaten/kota mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sedangkan untuk LKPD tahun 2015 tercatat bahwa 13 Pemerintah Kabupaten/kota mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan 6 Pemerintah Kabupaten/kota mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Rekapitulasi opini audit BPK RI untuk audit LKPD tahun 2014 dan 2015 dapat dilihat pada Tabel berikut ini:

Tabel 1. Opini LKPD Tahun 2014 dan 2015

No	Pemerintah	Opini Audit				Jumlah		
		WTP		WDP			TW	TMP
	Tahun	2014	2015	2014	2015			
1.	Kabupaten	5		7		-	-	12
	Kabupaten		8		4			12
2.	Kota	3		4		-	-	7
	Kota		5		2			7
	Jumlah	8	13	11	6	-	-	19 19

Sumber: IHPS BPK RI, 2016 (data diolah)

Perkembangan opini audit BPK RI atas LKPD Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat selama rentang waktu lima tahun terakhir dapat digambarkan pada Tabel 2 dibawah ini:

Tabel 2. Opini LKPD Tahun 2011-2015

LKPD	Opini Audit				Jumlah
	WTP	WDP	TW	TMP	
2011	-	18	-	1	19
2011	5	14	-	-	19
2012	6	13	-	-	19
2013	8	11	-	-	19
2015	13	6	-	-	19

Sumber: IHPS BPK RI, 2016 (data diolah)

Berdasarkan tabel perkembangan opini LKPD tahun 2011 sampai dengan 2015, tampak suatu perkembangan yang positif bagi pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat dalam pengelolaan keuangannya, dimana dari tahun ke tahun pemerintah daerah yang memperoleh Opini WTP terus bertambah. Namun opini WTP yang diperoleh pemerintah daerah belum dapat dijadikan parameter untuk menilai keberhasilan kinerja keuangan suatu pemerintah daerah, karena opini WTP hanya terbatas pada keberhasilan administratif saja (Evana, 2012 dalam Khairudin, 2013). Sedangkan menurut Heriningsih (2015) dari perspektif akuntansi, sistem akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik menjadi sangat penting, karena sebagai alat pengukur kinerja dan menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipimpinnya. Hal ini, jika dikaitkan dengan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah maka sangat penting adanya evaluasi terhadap pelaporan kinerjanya, yakni berupa Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). Berdasarkan PP No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah disebutkan bahwa Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak. Untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut perlu dilakukan evaluasi, salah satunya berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD).

Laporan LKPD maupun LPPD, keduanya merupakan laporan yang harus dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah sebagai cerminan akuntabilitas dan kinerja yang baik. Ketika LKPD memperoleh apresiasi tertinggi atas pengelolaan keuangan yang baik melalui opini WTP, maka LPPD diharapkan juga mendapat penilaian yang baik melalui skor EKPPD yang juga tinggi. Namun, disisi lain, dengan meningkatnya kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah bagaimana dengan hasil pelaksanaan APBD untuk pembangunan yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Karena pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik mempunyai fungsi pelayanan publik, sehingga program dan kegiatan yang dirancang adalah untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Keberhasilan pembangunan suatu negara sejatinya dapat tercermin dari peningkatan kemakmuran rakyat. Fenomena yang terjadi saat ini, jika dikaitkan dengan opini WTP, menurut Ketua BPK RI, Azis, (2016), opini WTP sepertinya tidak berdampak kepada peningkatan kemakmuran rakyat (www.ugm.ac.id). Lebih lanjut menurut Ketua BPK, idealnya, upaya meraih WTP juga dibarengi dengan upaya mencapai kinerja yang baik dalam pengelolaan keuangan. Setiap program dan kegiatan dilakukan secara ekonomis, efisien, tidak terjadi korupsi, dan rakyatnya semakin sejahtera.

Meningkatnya kesejahteraan rakyat merupakan dampak dari peningkatan kualitas manusia. Indikator untuk mengetahui peningkatan kualitas manusia adalah melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM diperkenalkan oleh United Nations Development Program (UNDP) pada tahun 1990 dan dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan Human Development Report (HDR). Menurut PP Nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah IPM merupakan indikator dari parameter peningkatan kualitas manusia yang merupakan hasil akhir tujuan otonomi daerah.

IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, dan pendidikan (BPS,2015). Pencapaian IPM di Indonesia setiap tahunnya mengalami peningkatan, begitu juga dengan Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat.

Penelitian berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah sampai saat ini masih jadi hal yang menarik untuk diteliti. Menurut Yasmin (2016) dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat, masalah pengelolaan keuangan daerah dan perubahan ekonomi masyarakat merupakan unsur yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadinya kecurangan (*fraud*). Jika diperolehnya Opini Wajar Tanpa Pengecualian yang merupakan cerminan dari pengelolaan keuangan yang baik, diharapkan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut juga baik, yang mengindikasikan keberhasilan penyelenggaraan pemerintah di daerah tersebut. Ada baiknya opini WTP ini sejalan seiring dengan kinerja Pemerintah Daerah untuk terwujudnya *good governance*. Oleh karena itu penulis tertarik melakukan perbandingan mengenai kinerja pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP dan yang memperoleh opini Non WTP dengan judul "Perbandingan Kinerja Pemerintah Daerah Yang Memperoleh Opini WTP dan Non WTP" dengan studi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2014 dan 2015.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini berfokus untuk menjawab pertanyaan:

1. Bagaimanakah kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat yang memperoleh opini WTP?
2. Bagaimanakah kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat yang memperoleh opini Non WTP?
3. Apakah opini audit yang diperoleh pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat mempunyai hubungan yang signifikan dengan pencapaian kerjanya?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah untuk mengetahui perbandingan kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat yang memperoleh opini WTP dengan Non WTP dan untuk mengetahui signifikansi hubungan antara opini audit dengan kinerja.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1) Akademisi

Hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan itu sendiri dengan memberikan sumbangan bagi pengembangan konsep-konsep yang sudah ada dan merangsang munculnya penelitian serupa atau lebih lanjut khususnya pada ruang lingkup kinerja pemerintah daerah.

2) Instansi/ pemerintah daerah

Sebagai informasi bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat dalam melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahannya dan pembangunan kualitas manusia.

3) Penulis

Penelitian ini diharapkan untuk pengembangan serta menjadi media dalam mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, sehingga berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran dan pengalaman bagi penulis.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Untuk lebih terarahnya fokus penelitian ini maka perlu adanya pembatasan masalah dari beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Penelitian ini adalah berupa analisis kuantitatif deskriptif yang dibatasi pada perbandingan nilai Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat.
- 2) Data yang digunakan adalah data IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera

Barat Tahun 2014 dan 2015.

E. Sistematika Penulisan

BAB 1. PENDAHULUAN

Bagian ini berisi tentang gambaran secara menyeluruh tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yang terdiri dari: Latar belakang, pertanyaan penelitian masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan ruang lingkup penelitian.

BAB 2. TELAHAH LITERATUR DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Bab ini merupakan uraian dari tinjauan pustaka yang melandasi kinerja pemerintah daerah, opini audit, kajian peneliti-peneliti sebelumnya, kerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis.

BAB 3. METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi uraian tentang desain penelitian, operasionalisasi variabel yang digunakan dalam penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data dan metode analisis.

BAB 4. ANALISIS PENELITIAN

Bab ini membahas hasil penelitian dan analisis atas hasil penelitian yang terdiri dari analisis data dan hasil pengujian hipotesis yang telah dibuat sebelumnya dan dan implikasi penelitian yang dapat digunakan oleh regulator sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan.

BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Bagian ini menjelaskan kesimpulan dari hasil analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya, saran yang dapat dijadikan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya

