

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara kepulauan yang luas, dengan wilayah daratan sebesar 1.922.570 km<sup>2</sup> dan perairan 3.257.483 km<sup>2</sup>, menghadapi tantangan tata kelola yang kompleks. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024, jumlah penduduk Indonesia telah mencapai 281,6 juta jiwa. Pertumbuhan populasi yang terus meningkat ini menuntut tersedianya layanan pemerintahan yang memadai dan merata di seluruh wilayah. Kondisi ini mendorong pemerintah untuk memperkuat tata kelola yang adaptif, terutama setelah era reformasi yang membawa perubahan besar dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat (Gantika, 2025). Perubahan tersebut mendorong lahirnya penerapan prinsip *good governance* sebagai fondasi dalam memajukan kesejahteraan umum (Marhadila et al., 2024).

Perubahaan sistem pemerintahan daerah ditandai dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dirancang untuk memperkuat kapasitas pelayanan publik serta meningkatkan kualitas pembangunan di tingkat daerah. Melalui asas otonomi, pemerintah daerah diberikan kewenangan luas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat (Muhtar, 2022). Dalam praktiknya, keberhasilan otonomi tersebut sangat bergantung pada kinerja pemerintah daerah. Kinerja pemerintah daerah mencerminkan tingkat pencapaian atas pelaksanaan program, kebijakan, dan penggunaan sumber daya publik yang mencerminkan efektivitas, efisiensi, kualitas pelayanan, serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan (Putri et al., 2020). Dengan demikian, kinerja pemerintah daerah berfungsi sebagai indikator penting dalam menilai keberhasilan tata kelola pemerintahan dan pencapaian tujuan pembangunan. Untuk memastikan prinsip tersebut terpenuhi, pemerintah pusat telah menetapkan standar penilaian kinerja daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang

Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang menjadi dasar resmi dalam mengukur kualitas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam perspektif teori keagenan, dinamika penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dijelaskan melalui hubungan kontraktual antara *principal* (masyarakat) dan *agent* (pemerintah daerah). Masyarakat memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya publik dan menjalankan fungsi pelayanan serta pembangunan daerah. Namun, adanya *information asymmetry* dan *conflict of interest* berpotensi menimbulkan *agency problem* yaitu kondisi ketika tindakan pemerintah daerah tidak sepenuhnya sejalan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan untuk mengurangi asimetri informasi serta memastikan bahwa pemerintah daerah menjalankan kewenangannya secara bertanggung jawab (Muhtar et al., 2021). Dengan berkurangnya permasalahan keagenan, pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola sumber daya secara efektif dan efisien sehingga dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Santoso & Sulisnaningrum, 2024).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah periode 2020-2024 Indonesia menghadapi tantangan kompleks, ditandai dengan tekanan pada stabilitas fiskal daerah akibat pandemi Covid-19, yang menuntut percepatan pemulihan ekonomi. Pada periode ini, kinerja pemerintah daerah menjadi semakin penting, karena mencerminkan kemampuan pemerintah dalam menjaga kualitas pelayanan publik, mengelola anggaran secara efektif, serta merespons dinamika sosial ekonomi di tingkat lokal (Muhtar, 2022). Tantangan tersebut tidak hanya terjadi pada tingkat nasional, tetapi juga dirasakan di berbagai provinsi, termasuk Sumatera Barat. Berdasarkan Laporan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) Kemendagri menunjukkan adanya ketimpangan kinerja pemerintah daerah di Sumatera Barat. Kabupaten Pasaman pada tahun 2024 mencatat skor kinerja sangat tinggi sebesar 3,65 sementara Kabupaten Mentawai hanya memperoleh 0,98.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kualitas tata kelola dan pelayanan publik antar daerah masih belum merata. Variasi kinerja tersebut berdampak pada ketidaksamaan kualitas pembangunan, ketidakefisienan pengelolaan anggaran, serta berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan perbedaan capaian kinerja tersebut. Berbagai penelitian sebelumnya telah mencoba mengidentifikasi berbagai faktor yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Faktor-faktor tersebut meliputi akuntabilitas keuangan, pengawasan publik, dan masa jabatan kepala daerah.

Akuntabilitas keuangan sebagai salah satu faktor utama dalam menilai kualitas kinerja pemerintah daerah karena mencerminkan kemampuan pemerintah dalam mengelola serta mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya publik secara transparan dan sesuai dengan ketentuan. Menurut Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (2022), akuntabilitas keuangan tercermin melalui penyusunan keuangan yang andal, transparan dan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Pencapaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) kemudian menjadi indikator umum yang sering digunakan untuk menilai akuntabilitas tersebut, karena opini ini menunjukkan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material dan memenuhi standar pelaporan (Sukran et al., 2022).

Dalam perspektif teori keagenan, akuntabilitas keuangan berfungsi sebagai mekanisme pengendalian untuk meminimalkan perilaku oportunistik dan memastikan bahwa pemerintah daerah bertindak sesuai dengan kepentingan *principal* (masyarakat). Dengan demikian, akuntabilitas keuangan bukan sekadar kewajiban administratif, tetapi merupakan instrumen tata kelola yang memastikan bahwa pengelolaan keuangan dilakukan secara efektif, transparan, dan berpihak pada kepentingan publik. Pentingnya akuntabilitas keuangan tersebut menjadikan kualitas pengelolaan keuangan daerah sebagai aspek yang perlu mendapat perhatian, mengingat masih terdapat berbagai permasalahan yang dapat menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik.

Hal ini tercermin pada kondisi di Provinsi Sumatera Barat, di mana akuntabilitas keuangan masih menjadi persoalan strategis yang memerlukan perhatian serius. Meskipun sebagian besar pemerintah kabupaten/kota di wilayah tersebut berhasil memperoleh 93 opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan hanya 2 opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK RI, hasil pemeriksaan dalam beberapa tahun terakhir masih mengungkap berbagai kelemahan substantif, khususnya terkait sistem pengendalian internal, ketidaktepatan dalam pencatatan dan pengelolaan aset, serta permasalahan dalam tata kelola kas dan belanja daerah (BPK RI, 2023; Jusmani et al., 2022). Selain itu, laporan BPK juga menunjukkan adanya ketidaktertiban administrasi dan masih rendahnya kompetensi aparatur dalam proses penyusunan laporan keuangan, yang pada akhirnya berdampak terhadap keandalan dan kualitas informasi keuangan daerah (BPK RI, 2022). Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa perolehan opini WTP belum sepenuhnya mencerminkan terbebasnya pemerintah daerah dari berbagai permasalahan pengelolaan keuangan.

Berbagai penelitian sebelumnya memberikan hasil yang beragam. Studi oleh Muhtar (2022); Chandra & Defitri (2022); Pera et al. (2024); Mete & Amanah (2020); Batubara & Risna (2020); Angelina et al. (2024); serta Widajatun & Kristiastuti (2020) menyatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah karena mendorong transparansi, kepatuhan, dan efektivitas pengelolaan pemerintahan. Namun, penelitian Kesogihin et al. (2026) dan Ardiami & Rhomandhonna (2023) menemukan bahwa opini audit justru berpengaruh negatif karena opini audit yang kurang baik mencerminkan kelemahan dalam pengendalian dan pengelolaan keuangan sehingga menurunkan efektivitas pelaksanaan program pemerintah. Sementara penelitian yang dilakukan oleh Jitmau et al. (2017) juga menunjukkan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja karena pemerintah daerah. Perbedaan temuan ini memperkuat urgensi penelitian untuk memahami kembali bagaimana akuntabilitas keuangan memengaruhi kinerja pemerintah daerah.

Faktor selanjutnya pengawasan publik yang memegang peranan strategis dalam memastikan terciptanya tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Dalam perspektif teori keagenan, pengawasan publik berfungsi sebagai mekanisme monitoring eksternal yang dilakukan oleh *principal* (masyarakat) untuk memastikan bahwa *agent* (pemerintah daerah) menjalankan kewenangannya sesuai kepentingan publik dan tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan (Jensen & Meckling, 1976). Ketika pengawasan publik berjalan efektif, asimetri informasi antara masyarakat dan pemerintah dapat diminimalkan, sehingga menurunkan peluang terjadinya perilaku oportunistik yang sering muncul akibat melemahnya kontrol atas kinerja pemerintah. Pengawasan publik dapat muncul dalam berbagai bentuk, seperti keterlibatan masyarakat, peran media, serta mekanisme kontrol eksternal lainnya yang bertujuan memperkuat transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Muhtar et al., 2021). Partisipasi publik melalui kanal demokrasi dan indikator sosial misalnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) juga menjadi instrumen yang merefleksikan sejauh mana masyarakat mengawasi dan menilai kinerja pemerintah daerah (Muhtar, 2022).

Temuan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (2022) menunjukkan bahwa kolaborasi antara sistem pengawasan formal dan kontrol publik terbukti mampu meningkatkan kualitas laporan keuangan daerah serta memperkuat efektivitas tata kelola pemerintahan. Selain itu, pengawasan publik yang kuat berpotensi menekan risiko penyimpangan keuangan melalui peningkatan kepatuhan pemerintah daerah terhadap standar akuntansi pemerintahan serta prosedur audit internal (Rahmawati et al., 2022). Dengan demikian, pengawasan publik tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif, tetapi juga sebagai instrumen substantif dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas dan peningkatan kinerja pemerintah daerah (Ismiati & Asyikin, 2021).

Penelitian Muhtar (2022); Chandra & Defitri (2022); Pera et al. (2024); Batubara & Risna (2020); Muhtar et al. (2021); menyatakan bahwa pengawasan publik berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah karena pengawasan yang kuat mampu meningkatkan transparansi, mencegah

penyimpangan, dan mendorong pemerintah untuk bekerja lebih responsif dalam mencapai target kinerja. Namun, penelitian Mete & Amanah (2020) dan Widajatun & Kristiastuti (2020) menemukan bahwa pengawasan tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah karena pengawasan masyarakat masih lemah dan belum mampu memberi tekanan yang memadai.

Masa jabatan kepala daerah merupakan salah satu faktor penting yang dapat memengaruhi kualitas tata kelola dan kinerja pemerintah daerah. Dalam perspektif administrasi publik, lamanya masa seseorang menjabat sebagai kepala daerah berpengaruh terhadap kemampuan mereka dalam memahami birokrasi, membangun jaringan politik, serta mengonsolidasikan program kerja. Muhtar (2022) menjelaskan bahwa semakin lama masa jabatan seorang kepala daerah, semakin besar peluang bagi pejabat tersebut untuk memperkuat pengaruh politik, pengalaman administratif, dan kesinambungan program pembangunan. Keberlanjutan masa jabatan memungkinkan kepala daerah menyelesaikan agenda pembangunan jangka menengah dan panjang secara lebih konsisten.

Namun, Muhtar (2022) juga menegaskan bahwa masa jabatan yang panjang tidak selalu menghasilkan kinerja yang lebih baik. Tanpa mekanisme akuntabilitas dan pengawasan publik yang kuat, akumulasi kekuasaan dalam jangka panjang dapat meningkatkan risiko perilaku oportunistik, seperti penyalahgunaan anggaran, politisasi birokrasi, dan pengabaian prinsip transparansi. Perspektif ini sejalan dengan teori keagenan (Jensen & Meckling, 1976), yang menyatakan bahwa ketika *agent* (kepala daerah) memegang kekuasaan lebih besar daripada *principal* (masyarakat), potensi konflik kepentingan meningkat jika tidak difasilitasi dengan sistem monitoring yang efektif. Hal ini menunjukkan bahwa masa jabatan yang panjang harus selalu diimbangi dengan pengawasan publik, audit yang efektif, dan sistem akuntabilitas yang terstruktur.

Pemilihan Provinsi Sumatera Barat menarik karena Indonesia sebagai negara kepulauan dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan tata kelola yang kompleks, sehingga peran pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan publik melalui pelaksanaan otonomi daerah sangatlah strategis. Dalam

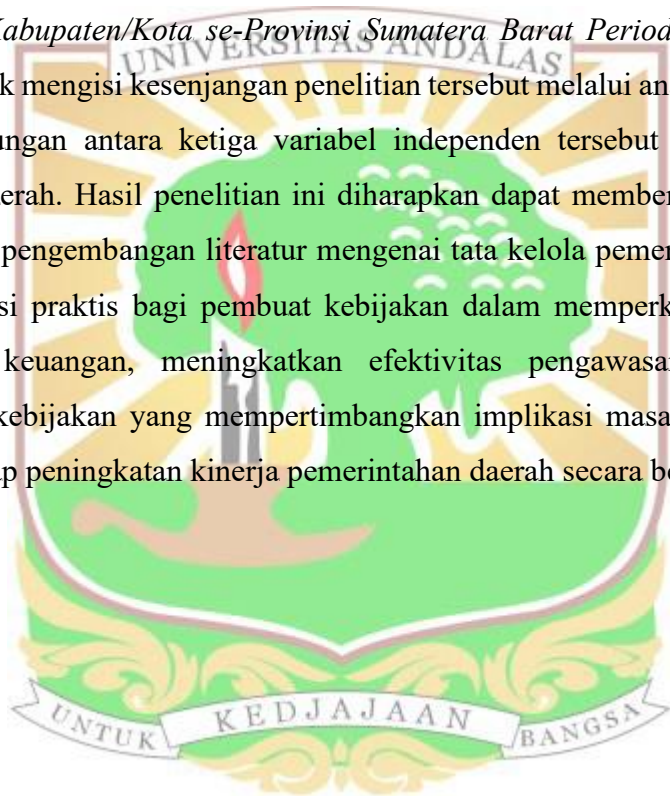
konteks tersebut, Sumatera Barat menjadi representasi penting karena dinamika tata kelola, kapasitas fiskal, serta variasi kualitas pelayanan publiknya. Keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kualitas kinerja pemerintah daerah. Dalam periode 2020–2024, dinamika penyelenggaraan pemerintahan semakin menantang akibat dampak pandemi Covid-19 yang menekan kapasitas fiskal daerah dan menuntut percepatan pemulihan ekonomi (Muhtar, 2022). Kondisi ini menjadikan kinerja pemerintah daerah sebagai indikator krusial dalam menilai efektivitas tata kelola dan respons terhadap kebutuhan masyarakat. Kinerja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat pada periode tersebut menunjukkan variasi yang signifikan. Berdasarkan hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD), masih terdapat ketimpangan capaian kinerja antar kabupaten/kota, yang berdampak pada perbedaan kualitas pelayanan publik antar wilayah (Kemendagri, 2024).

Akuntabilitas keuangan merupakan aspek penting karena mencerminkan transparansi dan kualitas pengelolaan keuangan daerah (BPK, 2022). Meskipun opini WTP sering dianggap sebagai indikator akuntabilitas yang baik, pencapaiannya belum tentu selalu sejalan dengan kinerja pemerintah daerah, sehingga hubungan kedua variabel ini masih perlu diuji. Di sisi lain, pengawasan publik sebagai mekanisme kontrol dalam perspektif teori keagenan menunjukkan hasil penelitian yang belum konsisten terhadap kinerja daerah. Masa jabatan kepala daerah juga berpotensi memengaruhi kinerja, baik dari sisi pengalaman maupun risiko menurunnya inovasi.

Penelitian mengenai kinerja pemerintah daerah di Indonesia selama ini lebih banyak berfokus pada wilayah Pulau Jawa, sementara kajian empiris di Provinsi Sumatera Barat masih terbatas. Padahal daerah ini memiliki karakteristik sosial, politik, dan keuangan yang unik sehingga berpotensi menghasilkan temuan berbeda. Keterbatasan studi tersebut menciptakan *research gap* terkait pengaruh akuntabilitas keuangan, pengawasan publik, dan masa jabatan kepala daerah terhadap kinerja pemerintah daerah di Sumatera Barat. Hingga kini, belum terdapat penelitian yang menguji ketiga variabel tersebut secara simultan pada pemerintah

kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Keragaman kapasitas fiskal, struktur belanja, praktik tata kelola, serta profil kepala daerah menjadikan Sumatera Barat konteks yang relevan untuk dianalisis secara komprehensif. Selain itu, kemudahan akses data serta pemahaman peneliti terhadap kondisi regulasi dan karakteristik pemerintahan daerah semakin mendukung pelaksanaan penelitian yang mendalam dan akurat.

Penelitian yang berjudul “Pengaruh Akuntabilitas Keuangan, Pengawasan Publik, dan Masa Jabatan Kepala Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (*Studi pada Kabupaten/Kota se-Provinsi Sumatera Barat Periode 2020–2024*)” bertujuan untuk mengisi kesenjangan penelitian tersebut melalui analisis kuantitatif terhadap hubungan antara ketiga variabel independen tersebut dengan kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan literatur mengenai tata kelola pemerintahan daerah, serta kontribusi praktis bagi pembuat kebijakan dalam memperkuat mekanisme akuntabilitas keuangan, meningkatkan efektivitas pengawasan publik, dan merumuskan kebijakan yang mempertimbangkan implikasi masa jabatan kepala daerah terhadap peningkatan kinerja pemerintahan daerah secara berkelanjutan.



## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh akuntabilitas keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2020-2024?
2. Bagaimana pengaruh pengawasan publik terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2020-2024?
3. Bagaimana pengaruh masa jabatan kepala daerah terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2020-2024?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis pengaruh akuntabilitas keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2020-2024.
2. Untuk menganalisis pengaruh pengawasan publik terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2020-2024.
3. Untuk menganalisis pengaruh masa jabatan kepala daerah terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2020-2024.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik, khususnya dalam memahami faktor-faktor yang memengaruhi kinerja pemerintah daerah, seperti akuntabilitas keuangan, pengawasan publik, dan masa jabatan kepala daerah. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat

memperkaya literatur empiris mengenai penerapan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekaligus memperluas kajian mengenai relevansi teori keagenan dalam menjelaskan hubungan antara pemerintah sebagai agen dan masyarakat sebagai prinsipal. Selain itu, temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi dan peneliti selanjutnya dalam mengembangkan model analisis yang berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah serta faktor-faktor yang memengaruhi kinerja pemerintah daerah.

## **2. Manfaat Praktis**

### **a) Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan yang berharga bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah melalui penerapan sistem akuntabilitas keuangan yang transparan dan bertanggung jawab. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah dalam memperkuat mekanisme pengawasan publik dan melakukan evaluasi terhadap masa jabatan kepala daerah, guna menciptakan pemerintahan yang efektif, efisien, serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

### **b) Bagi Masyarakat dan Lembaga Pengawasan**

Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat dan lembaga pengawas dalam memperkuat fungsi kontrol sosial terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui hasil penelitian ini, diharapkan masyarakat dapat berperan aktif dalam mengawasi pengelolaan keuangan publik dan mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang lebih akuntabel, transparan, dan partisipatif.

### **c) Bagi Peneliti Selanjutnya**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah bagi peneliti lain yang tertarik mengkaji bidang akuntansi sektor publik, terutama yang berhubungan dengan akuntabilitas keuangan, pengawasan publik,

dan kinerja pemerintahan daerah. Penelitian lanjutan dapat mengembangkan topik ini dengan menambahkan variabel lain, seperti transparansi anggaran, kompetensi aparatur, atau efektivitas sistem pengendalian internal, guna memperdalam pemahaman mengenai determinan kinerja pemerintah daerah.

## **1.5 Sistematika Penelitian**

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini disusun sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bagian ini berisi tentang gambaran secara menyeluruh tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yang terdiri dari: latar belakang penelitian, perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

Bab ini menjelaskan mengenai tinjauan pustaka yang berisikan landasan teori, tinjauan penelitian terdahulu, kerangka konseptual dan pengembangan hipotesis penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang berisikan pendekatan penelitian, jenis data dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, definisi operasional variabel, dan teknik analisis data.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan mengenai hasil analisis data, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil penelitian yang dikaitkan dengan teori serta penelitian terdahulu.

## **BAB V PENUTUP**

Bagian ini menjelaskan kesimpulan dari hasil analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya, serta saran yang dapat dijadikan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya dan implikasi penelitian yang dapat digunakan oleh regulator sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan.

