

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pada saat reformasi tahun 1998 terjadi krisis ekonomi sehingga membuat perubahan ekonomi di Indonesia. Perubahan tersebut terkait pengelolaan keuangan pemerintah daerah dari pemerintah pusat. Pengelolaan keuangan pemerintah daerah juga realisasi dari pelaksanaan otonomi daerah yang telah diatur pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Kini Undang-Undang tersebut telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia (UU Nomor 23, 2014). Salah satu asas dari otonomi daerah adalah desentralisasi. Desentralisasi melibatkan pemerintah daerah dalam mengurus segala kegiatan termasuk masyarakatnya. Pernyataan ini juga di dukung oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi yang efisien dan efektif.

Pemerintah daerah yang lebih sempit ruang lingkupnya diharapkan dapat memaksimalkan kinerjanya termasuk kegiatan ekonomi daerah untuk mencapai kesejahteraan yang merata. Kinerja pemerintah daerah menjadi salah satu kunci suksesnya suatu organisasi untuk pemuasan pelayanan publik dan pencapaian strategi organisasi yang telah ditetapkan. Pengukuran dalam kinerja dapat dilihat dari segi keuangan. Kinerja keuangan adalah kinerja yang dinilai berdasarkan ukuran angka dalam satuan nilai uang. Aspek keuangan merupakan salah satu pengukuran penting dalam menilai kinerja pemerintah (Darwanis & Saputra, 2014). Kinerja keuangan daerah dapat dijadikan sebagai tolak ukur suatu daerah untuk pembangunan, perencanaan, pelayanan bagi publik dan kegiatan daerah lainnya. Bentuk dari kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu pertanggung jawaban Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih,

Laporan Posisi Keuangan, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan Atas Laporan Keuangan (Permendagri No. 64, 2013).

Berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester I tahun 2014 tentang kinerja atas aspek 3 E (Ekonomi, Efisiensi, dan Efektivitas) BPK RI menemukan bahwa dari 15 kasus menyangkut objek pemeriksaan kesehatan, ditemukan 10 permasalahan ketidakefektifan sebesar 66% di Pemerintah Daerah dan BUMD. Kemudian dari 12 objek pemeriksaan infrastruktur, ditemukan 5 permasalahan ketidakefektifan pada Provinsi dan 7 pada Kabupaten dengan menyebabkan kerugian daerah senilai Rp153,83 juta.

Ditambah dari Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester II tahun 2014 dari total 651 jumlah LHP, sebanyak 479 (73%) LHP Pemerintah Daerah dan BUMD. Pemerintah Daerah dan BUMD memiliki 181 LHP terkait Pemeriksaan Kinerja dengan 1.796 jumlah temuan. Temuan-temuan tersebut memiliki 2.176 permasalahan. Permasalahan tersebut berupa 18 masalah ketidakekonomisan, 3 masalah ketidakefisienan, dan 2.056 masalah ketidakefektifan. Hal ini membuktikan bahwa 94% masalah didominasi karena tidak efektifnya kinerja pemerintah daerah.

Sehingga terkait ketidakefektifan kinerja keuangan pemerintah daerah tahun 2014 memiliki 2.098 masalah dari 10 permasalahan objek pemeriksaan kesehatan, 12 objek pemeriksaan infrastruktur, dan 2.056 permasalahan pada Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester II yang dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Permasalahan dalam Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Tahun	IHPS BPK RI	Permasalahan dalam Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah			Total Masalah
		Ekonomi	Efisien	Efektivitas	
2014	Smt. I	-	-	22 Masalah	2.098 Masalah
	Smt. II	18 Masalah	3 Masalah	2.056 Masalah	

Sumber: IHPS BPK RI RI Tahun 2014

Ada beberapa temuan yang mempengaruhi kurangnya efektivitas yaitu minimnya standar atau pedoman, kurangnya koordinasi tugas dan fungsi sehingga mengakibatkan tata kelola inspektorat yang tidak efektif, mekanisme dan prosedur

yang dijalankan belum sesuai ketentuan, kurangnya SDM yang sesuai kebutuhan dalam aspek pendidikan, tidak melakukan penerapan prinsip yang berlaku, kurang pencapaian target atau sasaran, dan hal-hal lainnya yang menyangkut pemeriksaan efektivitas (IHPS BPK RI, 2014).

Selanjutnya pada IHPS I dan II tahun 2014, BPK RI melakukan pemeriksaan terhadap 524 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hasil opini audit dari 524 LKPD tersebut adalah 156 LKPD memperoleh opini WTP, 311 LKPD memperoleh opini WDP, 11 LKPD memperoleh opini TW dan 46 LKPD memperoleh opini TMP. Berdasarkan hasil tersebut, 70% pemerintah daerah masih kesulitan dalam memperoleh opini WTP. Kesulitan tersebut timbul dikarenakan pencatatan dan pelaporan yang belum memadai, pelaksanaan yang belum sesuai dengan ketentuan dan peraturan daerah, dan permasalahan-permasalahan yang berdampak material terhadap kewajaran laporan keuangan.

Berdasarkan IHPS I 2014 pendapatan atau penerimaan pemerintah daerah masih bermasalah dalam pengelolaannya. Pada pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) di pemerintah daerah dari total 50 kasus dengan nilai Rp23,24 miliar mengenai kekurangan penerimaan, terdapat 48 kasus dengan nilai Rp21,88 miliar (96%) terkait penerimaan atau pendapatan yang belum/tidak dipungut dan disetor ke kas daerah.

Kemudian pada IHPS II 2014, pengelolaan pendapatan juga bermasalah pada 27 pemerintah daerah karena penerimaan negara/daerah yang belum diterima/disetor ke kas daerah senilai Rp132,23 miliar. Permasalahan kekurangan penerimaan terjadi pada umumnya karena pejabat yang kurang bertanggung jawab, tidak aktif dan tidak tegas dalam pekerjaan dan lemahnya pengawasan.

Dari permasalahan-permasalahan diatas terkait kinerja keuangan pemerintah daerah, dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah masih belum ekonomis, efisien, dan efektif karena masih terdapat permasalahan yang perlu dijadikan perhatian khusus terkait pendapatan-pendapatan daerah, pelaksanaan pengawasan para pejabat, dan kualitas opini yang dihasilkan.

Ada berbagai faktor pendukung dalam pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah, diantaranya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Opini Audit BPK RI, Ukuran Legislatif, dan *Intergovernmental Revenue* (IRGOV).

Pendapatan Asli Daerah dapat dijadikan sebagai tolak ukur karena merupakan komponen penting yang mencerminkan kemampuan sebuah daerah dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan dari daerah tersebut (Darwanis & Saputra, 2014). Kegiatan ekonomi yang aktif di suatu daerah maka akan berpengaruh pada peningkatan PAD sehingga pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah tidak terhambat (Julitawati dkk, 2012). PAD dipergunakan sesuai peraturan yang berlaku demi kelancaran penyelenggaraan urusan masing-masing daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Terdapat 5 jenis opini audit yaitu, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas (WTP-DPP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Upaya memperoleh opini yang baik harus diringi dengan kinerja keuangan yang baik supaya memberikan peningkatan kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang telah diaudit (Ilmiyyah dkk, 2017). Semakin baik opini audit yang diberikan maka menunjukkan kinerja yang baik pula (Masdiantini & Erawati, 2016).

DPRD bertugas untuk mengawasi agar pengalokasian anggaran dapat dipergunakan dan dikelola dengan baik (Kusumawardani, 2012). Melalui pengawasan yang dilakukan oleh banyaknya jumlah anggota DPRD (legislatif), diharapkan mampu meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif (Noviyanti & Kiswanto, 2016).

Intergovernmental Revenue (IRGOV) adalah adalah dana yang didapatkan dari pihak eksternal dan tidak ada kewajiban untuk mengganti dana tersebut (Patrick, 2007). Menurut Simanullang (2013) di Indonesia biasa dikenal dengan Dana Perimbangan. Dana perimbangan dari pemerintah pusat akan menjadi sumber pembiayaan untuk kelancaran kegiatan operasional (Ayuningsih, 2016). Semakin besar dana yang diberikan pemerintah pusat semakin ketat

pengawasannya, sehingga pemerintah daerah meningkatkan kinerjanya sebagai bentuk pertanggung jawaban pengelolaan keuangan (Minarsih, 2015).

Penelitian yang dilakukan Mulyani dan Wibowo (2017) bahwa PAD memiliki pengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan Wenny (2012) menyatakan bahwa PAD secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal serupa juga dinyatakan oleh Darwanis dan Saputra (2014), Julitawati, dkk (2012) dan Andrei (2013) bahwa PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Kemudian penelitian yang dilakukan Masdiantini & Erawati (2016) menyatakan bahwa opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini serupa dengan Suryaningsih & Sisdyani (2016) dan Putry dan Badrudin (2017). Tetapi berbeda dengan Ilmiyyah, dkk (2017) menyatakan bahwa opini audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Menurut Kusumawardani (2012) ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan Matsusaka & Gilligan (2001) bahwa *The Size of Legislature* memiliki pengaruh. Berbeda pada Sesotningtyas (2012) jumlah anggota DPRD tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Noviyanti & Kiswanto (2016) menyatakan jumlah anggota DPRD memiliki pengaruh negative terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Menurut Noviyanti & Kiswanto (2016) menyatakan bahwa *Intergovernmental Revenue* berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini serupa dengan Patrick (2007) dan Simanullang (2013) bahwa IRGOV memberikan pengaruh. Berbeda dengan Sesotningtyas (2012) menyatakan bahwa IRGOV tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan pemaparan tersebut, masih terdapat hasil yang tidak konsisten pada penelitian-penelitian terdahulu. Terdapat jurnal acuan yang digunakan peneliti yaitu penelitian yang dilakukan oleh Sesotningtyas (2012) dengan menggunakan pengukuran rasio efisiensi pada kinerja keuangan, yang membedakan dengan penelitian ini adalah kinerja keuangan pemerintah daerah dijelaskan lebih lanjut pada pendapatan asli daerah dan opini audit BPK RI. Maka,

peneliti melakukan penelitian kembali mengenai variabel yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dengan mengangkat judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit BPK RI, Ukuran Legislatif, dan *Intergovernmental Revenue* (IRGOV) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”**.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah, opini audit BPK RI, ukuran legislatif, dan *intergovernmental revenue*. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- b. Apakah Opini Audit BPK RI berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- c. Apakah Ukuran Legislatif berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- d. Apakah *Intergovernmental Revenue* (IRGOV) berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji pengaruh Opini Audit BPK RI terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji pengaruh Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- d. Untuk menguji pengaruh *Intergovernmental Revenue* (IRGOV) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, diantaranya berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis, antara lain:

a. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mencerminkan kondisi saat ini dan memberikan kontribusi untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah, dimana dalam penelitian-penelitian terdahulu terdapat perbedaan terkait indikator pengukuran seperti penelitian dalam negeri yang dilakukan oleh Wenny (2012) menggunakan rasio upaya fiskal pada kinerja keuangan dan Kusumawardhani (2012) menggunakan rasio kemandirian adapun luar negeri oleh Andrei (2013) dan Patrick (2007). Sedangkan, penelitian ini menggunakan pengukuran rasio efisiensi pada kinerja keuangan pemerintah daerah yang dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah, opini audit BPK RI, ukuran legislatif, dan *intergovernmental revenue*.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi pihak umum

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengintegrasikan pengetahuan dan wawasan mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, opini audit BPK RI, ukuran legislatif, dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada pemerintah daerah yang dapat diimplementasikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

2) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai hal-hal yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah seperti mengoptimalkan pendapatan asli daerah secara aktif dan tegas serta

melakukan peningkatan pengawasan oleh para anggota legislatif agar dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

3) Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini bisa menjadi literatur dan bahan untuk pengembangan penelitian berikutnya tentang kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya tentang pengaruh pendapatan asli daerah, opini audit BPK RI, ukuran legislatif, dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

