

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Terjadinya gejolak sosial pada tahun 1999 memunculkan lahirnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Reformasi keuangan dan otonomi daerah telah menciptakan perubahan dalam urusan pemerintahan, diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang diperbaharui menjadi Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang tercantum dalam pasal 1 ayat (6) dan (12) menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang akan menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak dan kewajiban suatu pemerintah pusat dan daerah dirangkum dalam bentuk rencana kerja pemerintahan pusat dan daerah yang kemudian dijabarkan ke dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel sesuai dengan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Pelaksanaan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah baik itu kabupaten maupun kota, untuk mengurus rumah tangganya sendiri baik dalam bidang pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Pemerintah daerah memiliki keleluasaan pengambilan keputusan serta mempunyai kewenangan luas dalam upaya mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki dengan tujuan mensejahterakan masyarakat (Mercy, 2013 dalam Masdiantini & Erawati, 2016). Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam menghimpun dan mengelola sumber-sumber penerimaan berupa : 1) Pendapatan Asli Daerah; 2) Dana Perimbangan; 3)

Pinjaman Daerah; 4) Lain-lain penerimaan yang sah. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, setiap daerah otonom harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri tanpa campur tangan daerah lain. Dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat, masalah pengelolaan keuangan daerah merupakan unsur yang tidak terpisahkan dalam Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) suatu pemda sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadi kecurangan (fraud) (Angelina & Irsutami, 2013).

Pemerintah daerah mempunyai kewajiban terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah untuk menjalankan suatu pengalihan wewenang, dari kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah itu sendiri akan membutuhkan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Kinerja keuangan adalah kinerja yang dinilai berdasarkan ukuran angka dalam satuan nilai uang (Noviyanti & Kiswanto, 2016). Tujuan pengukuran kinerja keuangan yaitu sebagai laporan operasi kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk menilai kinerja keuangan organisasi dalam hal efisiensi dan efektifitas serta memonitor biaya actual dengan biaya yang dianggarkan (Bastian 2006, dalam Marfiana & Kurniasih, 2013). Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan bentuk dari pertanggung jawaban kinerja keuangan pemerintah daerah, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah 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 Tahun 2013).

Dalam penelitian ini faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yakni ukuran pemerintah daerah, ukuran legislatif dan opini audit BPK. Secara umum diartikan bahwa 'ukuran pemerintah daerah adalah prediktor signifikan untuk kepatuhan akuntansi' (Patrick, 2007 dalam Marfiana & Kurniasih, 2013). Ukuran pemerintah daerah digambarkan sebagai total aset pemerintah daerah, aset pemerintah daerah itu sendiri dapat dikatakan sebagai salah satu fasilitas yang disediakan untuk para satuan kinerja pemerintah daerah

untuk melaksanakan tugasnya masing-masing, besarnya total aset yang dimiliki setiap pemerintah daerah diharapkan menjadi salah satu fungsi pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah, apabila total aset yang dikeluarkan pemerintah daerah besar namun kinerja pemerintah daerahnya tidak baik maka pengelolaan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut tidak baik karena besarnya total aset pemerintah daerah juga akan menjadi kewajiban pemerintah daerah kepada masyarakat. Sehingga, semakin besar ukuran daerah yang dinilai dari semakin besarnya total asset pemerintah daerah, diharapkan akan semakin tinggi pula kinerja keuangan pemerintah daerah (Aziz, 2016).

Selanjutnya dijelaskan bahwa ‘ukuran legislatif merupakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau anggota legislatif yang bertugas mengawasi pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk dapat didayagunakan dengan baik’ (Kusumawardhani, 2012). Ukuran legislatif digambarkan sebagai banyaknya jumlah anggota legislatif di pemerintah daerah dengan tujuan untuk menjadi pengawas disetiap pemerintah daerah agar masing-masing pemerintah daerah dapat melakukan pengelolaan kinerja keuangan daerah dengan baik sehingga secara langsung dapat membantu meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Kemudian selanjutnya opini merupakan pernyataan professional sebagai kesimpulan pemriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini BPK dapat menjadi tolak ukur (indikator) untuk menilai akuntabilitas sebuah entitas pemerintah (Masdiantini & Erawati, 2016). Dengan bantuan BPK masyarakat dapat mengetahui setiap laporan keuangan pemerintah daerah dan menghasilkan opini audit, opini audit BPK menjadi salah satu fasilitas masyarakat dalam menilai kinerja keuangan suatu pemerintah daerah. Opini audit dapat menjadi salah satu pengukur bagaimana pemerintah daerah melakukan pengelolaan kinerja keuangan pemerintah daerah, pemerintah daerah yang telah melaksanakan pengelolaan kinerja keuangannya dengan baik secara langsung akan menghasilkan opini audit yang baik.

Berdasarkan kasus berita yang telah diterbitkan, di dalam merdeka.com bahwa terdapat fenomena yang menunjukkan buruknya kinerja keuangan pemerintah. Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran

(Fitra) menilai kinerja keuangan pemerintahan di tahun 2015 paling buruk. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) menjadi indikator penilai untuk masing-masing Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Menurut Manajer Advokasi Fitra, Apung Widadi di kantor Seknas Fitra menjelaskan bahwa penilaian ini menjadi rapor kuning untuk kabinet di pemerintahan tahun 2015, kinerja keuangan pemerintah yang dihasilkan nyatanya belum dapat membanggakan seperti yang telah dijanjikan sebelumnya dalam Nawa Cita. Berdasarkan analisa hasil pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintahan Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada tahun 2015, yakni sebanyak 86 Kementerian/Lembaga dan sebanyak 511 Pemerintah Daerah yang menyerahkan laporan keuangannya. Namun, BPK telah menemukan beberapa masalah yang sama dan terus berulang sejak 2014. Untuk itu BPK masih memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) terhadap beberapa pemerintahan baik itu pusat maupun daerah di tahun 2015 ini. Adapun contoh pada tahun 2014, sebanyak 62 Kementerian/Lembaga mendapatkan predikat WTP dari BPK. Namun, pada tahun 2015 terjadi penurunan menjadi sebanyak 56 Kementerian/Lembaga yang mendapatkan predikat WTP. Menurut Apung, penurunan opini WTP di tahun 2015 merupakan yang terendah dalam lima tahun terakhir, sedangkan untuk opini WDP sebanyak 26 Kementerian/Lembaga merupakan yang tertinggi dari lima tahun terakhir. Selain itu menurut Apung dari hasil audit tersebut, ditemukannya potensi kerugian keuangan negara yang mencapai Rp 221,8 triliun. Hal itu disebabkan adanya laporan penggunaan keuangan yang masih belum jelas, hasil audit ini juga telah menunjukkan adanya pertentangan dalam pemerintahan tahun 2015 ini. Apung menilai dengan buruknya tata kelola keuangan di masa pemerintahan tahun 2015 ini, dapat dianalisa keuangan negara akan berpotensi mengalami resiko kebocoran keuangan. Padahal jika pemerintah memperhatikan kebocoran penggunaan keuangan yang terjadi, keuangan tersebut dapat membantu mengurangi defisit anggaran yang terjadi (Ronauli, 2016).

Dapat disimpulkan bahwa laporan hasil pemeriksaan keuangan dari BPK menyatakan bahwa beberapa Kementerian/Lembaga yang dinyatakan mengalami penurunan predikat dari WTP menjadi WDP. Salah satu yang menjadi faktor yang

menyebabkan turunnya predikat dikarenakan buruknya nilai rapor kinerja yang diperoleh Kementerian/Lembaga tersebut, adapun beberapa aspek evaluasi seperti aspek perencanaan kinerja, aspek pengukuran kinerja, aspek pelaporan kinerja, dan aspek evaluasi kinerja internal, serta aspek capaian kinerja output dan outcome serta kinerja lainnya. Kinerja keuangan juga menjadi salah satu aspek yang sangat penting dalam penilaian rapor kinerja, karena pemerintah pusat maupun daerah dituntut harus dapat mengelola keuangannya dengan baik. Jika terdapat kasus di pemerintah pusat maupun daerah yang bermasalah dengan aset maupun belanja hal ini akan mempengaruhi laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah itu sendiri.

Laporan keuangan pemerintah yang bermasalah akan berdampak kepada beberapa hal, salah satunya hasil opini audit yang akan diberikan oleh BPK. Penggunaan keuangan menjadi gambaran bagaimana pemerintah daerah dalam pengelolaan kinerja keuangan yang bertujuan menghasilkan opini audit yang maksimal, apabila kinerja keuangan yang dihasilkan buruk maka akan mempengaruhi opini audit yang diperoleh. Selain itu, legislatif memiliki tanggung jawab dalam melakukan pengawasan pengelolaan kinerja keuangan pemerintah. Opini yang diberikan akan mempengaruhi penilaian legislative dalam melakukan tanggung jawabnya, jika opini yang diperoleh buruk maka masih kurangnya pengawasan anggota legislatif dalam meningkatkan kinerja keuangan. Oleh karena itu, seluruh pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun daerah harus memahami pentingnya melakukan pengelolaan keuangan agar dapat menghasilkan kinerja keuangan pemerintah yang lebih baik dan menghindari terjadinya hal-hal seperti potensi kerugian keuangan, setidaknya pemerintah dapat mengalami perubahan yang positif walaupun sedikit bukan malah sebaliknya.

Hasil dari penelitian Aziz (2016), Cohen (2006), Mayoira (2015), Masdiantini & Erawati (2016), dan Kusumawardhani (2012) menyatakan bahwa variabel Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil dari penelitian Mulyani & Wibowo (2017) menyatakan bahwa variabel Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh signifikan negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan hasil dari penelitian Noviyanti & Kiswanto (2016) dan Marfiana & Kurniasih

(2013) menyatakan bahwa variabel Ukuran Pemerintah Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi perbedaan terhadap hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan.

Pada penelitian selanjutnya menjelaskan tentang hubungan Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil dari penelitian Kusumawardhani (2012) dan Mamogale (2014) menyatakan bahwa variabel Ukuran Legislatif berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil dari penelitian Noviyanti & Kiswanto (2016) menyatakan bahwa variabel Ukuran Legislatif berpengaruh signifikan negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan hasil dari penelitian Mayoira (2015) menyatakan bahwa variabel Ukuran Legislatif tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi perbedaan terhadap hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan.

Selanjutnya penelitian yang akan dibahas yaitu menjelaskan tentang hubungan Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil dari penelitian Masdiantini & Erawati (2016) dan Suryaningsih & Sisdyani (2016) menyatakan bahwa variabel Opini Audit BPK berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan hasil dari penelitian Angelina & Irsutami (2012) menyatakan bahwa variabel Opini Audit BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi perbedaan terhadap hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan. Untuk itu sangat menarik untuk melakukan penelitian kembali dari ketiga variabel tersebut.

Berdasarkan hasil uraian di atas, terdapat perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Masdiantini & Erawati (2016) yaitu pada variabel independen, sampel dan periode tahun. Penelitian Masdiantini & Erawati (2016) menggunakan variabel independen Ukuran Pemerintah Daerah, Kemakmuran, *Intergovernmental Revenue*, Temuan dan Opini Audit BPK Studi Kasus Kabupaten/Kota Provinsi di Bali pada tahun 2008-2013. Sedangkan perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu, penelitian ini

menggunakan variable independen Ukuran Pemerintah Daerah, Ukuran Legislatif, dan Opini Audit BPK Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015-2017.

Dapat disimpulkan bahwa Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Ukuran Legislatif dan Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah mempunyai perbedaan dengan fenomena yang telah dicantumkan di atas dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

Berdasarkan dari latar belakang, perbedaan hasil penelitian sebelumnya dan berbagai permasalahan yang terkait kinerja keuangan pemerintah daerah yang mana telah disampaikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian sebagai berikut Pengaruh Ukuran Legislatif, Ukuran Pemerintah Daerah dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
- b. Apakah Ukuran Legislatif berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
- c. Apakah Opini Audit BPK berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Bedasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, diharapkan dapat memberikan manfaat ke berbagai pihak, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya, menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya dan Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperdalam dan mengaplikasikan teori yang sudah diperoleh, khususnya mengenai Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Ukuran Legislatif dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Ukuran Legislatif dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Pengukuran didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah, laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD dan laporan neraca.

2) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran kepada pemerintah daerah mengenai pentingnya meningkatkan rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam membuat dan menentukan strategi dalam memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah

3) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu referensi bagi masyarakat untuk mengetahui mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah dan lebih memahami bagaimana pemerintah daerah mengatur pengelolaan keuangannya.