

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Penerapan akuntansi sektor publik dipengaruhi oleh perubahan kebijakan negara melalui perubahan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan. Pemerintah daerah memerlukan tata kelola yang baik untuk mencapai tujuan entitas. Aspek keuangan merupakan salah satu aspek yang perlu dikelola dengan baik, dimana pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara transparan dan akuntabel. Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD dijadikan sebagai acuan dalam melaksanakan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Dalam melaksanakan transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD mencerminkan kondisi keuangan daerah tersebut. Mardiasmo (2018) menerangkan bahwa penyampaian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak yang memiliki kepentingan merupakan bentuk dari akuntabilitas publik. Laporan keuangan disusun dan disajikan untuk membantu para pemangku kepentingan dalam mengambil kebijakan (Mahmudi, 2016). Namun, laporan keuangan memiliki keterbatasan untuk dipahami sehingga perlu dilakukan analisis laporan keuangan untuk membantu memahami laporan keuangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menyebutkan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari program/kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Pengukuran kinerja keuangan merupakan salah satu tolok ukur kinerja (Halim & Kusufi, 2013). Data untuk mengukur kinerja keuangan bersumber dari informasi finansial dalam LKPD. LKPD merupakan bentuk pertanggung jawaban kinerja keuangan pemerintah daerah. LKPD terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Neraca,

Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) dan Catatan atas Laporan Keuangan (Permendagri Nomor 77 Tahun 2020).

Kinerja keuangan dapat diukur menggunakan rasio efisiensi (Mahmudi, 2016). Rasio efisiensi mengukur seberapa baik suatu entitas pemerintah daerah mampu memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya untuk menghasilkan output. Rasio efisiensi diukur menggunakan total realisasi pengeluaran terhadap total realisasi penerimaan. Rasio efisiensi berbanding terbalik dengan kinerja keuangan. Semakin kecil rasio efisiensi maka kinerja keuangan pemerintah daerah akan semakin baik. Perkembangan kinerja keuangan yang diukur menggunakan rasio efisiensi dalam 5 tahun terakhir disajikan dalam Tabel 1.1 Perkembangan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun Anggaran 2016-2020.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia**  
**Tahun Anggaran 2016-2020**

(*Dalam jutaan rupiah*)

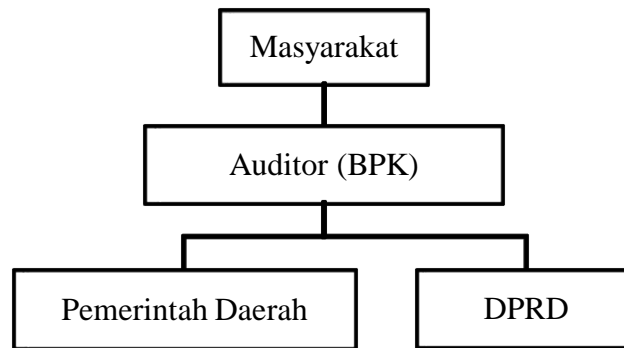
<b>Tahun</b>	<b>Penerimaan</b>	<b>Pengeluaran</b>	<b>Rasio Efisiensi</b>
<b>2016</b>	297.909.421	218.418.864	0,76
<b>2017</b>	349.547.424	260.038.913	0,78
<b>2018</b>	357.626.151	267.150.032	0,77
<b>2019</b>	381.048.522	285.800.940	0,76
<b>2020</b>	358.690.926	271.289.965	0,79
<b>Jumlah</b>	<b>1.744.822.444</b>	<b>1.302.698.714</b>	-

*Sumber: LHP atas LKPD Provinsi di Indonesia Tahun 2016-2020*

Berdasarkan Tabel 1.1 Perkembangan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun Anggaran 2016-2020 yang disajikan di atas, kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia mengalami penurunan pada tahun 2017 dan 2020. Semakin kecil rasio efisiensi maka kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik (Mahsun, 2014). Namun kenyataannya rasio efisiensi setiap tahunnya berfluktuasi.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga pemeriksa atas pengelolaan keuangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga yang berfungsi untuk mengawasi kinerja pemerintah daerah. DPRD, BPK dan masyarakat merupakan pengguna eksternal dari laporan keuangan. BPK

memeriksa laporan keuangan pemerintah daerah, kemudian laporan tersebut harus diserahkan kepada DPRD dan dipublikasikan kepada masyarakat. Pola hubungan dalam proses akuntabilitas publik disajikan dalam gambar 1.1 berikut:



**Gambar 1.1**  
**Pola Hubungan dalam Proses Akuntabilitas Publik**

*Sumber: Mahmudi, 2016*

Berdasarkan Gambar 1.1 Pola Hubungan dalam Proses Akuntabilitas Publik, terdapat empat pihak yang terlibat dalam proses akuntabilitas publik. Pihak pertama adalah pemerintah daerah yang berperan sebagai auditee. Pihak kedua adalah DPRD sebagai perantara publik yang berkepentingan meminta pertanggungjawaban pihak pertama. Pihak ketiga adalah masyarakat yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban pihak pertama dan kedua. Pihak keempat adalah auditor yang menjalankan fungsi pemeriksaan dan attestasi.

Penelitian ini akan mengangkat tiga pihak yang terlibat dalam proses akuntabilitas publik untuk mengetahui kinerja keuangan atas pemerintah daerah. Pertama, pemerintah daerah diproyeksikan dalam ukuran pemerintah daerah (total aset). Kedua, DPRD diproyeksikan dengan jumlah anggota legislatif. Ketiga, BPK diproyeksikan dalam bentuk opini audit yang dihasilkan atas pemeriksaan laporan keuangan.

Karakteristik daerah adalah ciri khas yang dimiliki oleh suatu daerah (Alliyah & Karno, 2021). Setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda. Menurut Sumarjo (2010), karakteristik daerah memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan. Karakteristik daerah dalam penelitian diukur menggunakan ukuran pemerintah daerah dan ukuran legislatif.

Ukuran pemerintah daerah adalah ukuran yang digunakan untuk menilai suatu objek dengan kapasitas tertentu. Ukuran pemerintah daerah dapat diproyeksikan dengan total aset pemerintah daerah. Pemerintah daerah dengan total aset yang besar dituntut memiliki kinerja yang lebih baik. Sehingga semakin besar total aset maka kinerja keuangan semakin baik.

“Terdapat 55 LKPD belum memperoleh opini WTP. Penyebabnya masih ditemukan ketidaksesuaian LKPD dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) atau ketidakcukupan bukti untuk mendukung kewajaran LKPD. Secara umum, permasalahan penyajian laporan keuangan terjadi antara lain pada akun aset lancar, aset tetap, dan belanja modal.” (kontan.co.id, 2021).

Berdasarkan berita tersebut dapat disimpulkan bahwa total aset yang dimiliki pemerintah daerah akan mempengaruhi kinerja keuangan suatu pemerintah daerah. Semakin baik pengelolaan aset maka kinerja keuangan akan semakin baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Sari *et al.* (2016) dan Alliyah & Karno (2021) dan Dwi Jayanti & Sumardjo (2021) berpendapat bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Pendapat tersebut bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Marfiana & Kurniasih (2013) dan Afriansyah *et al.* (2017) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Semakin banyak jumlah anggota legislatif diasumsikan dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Kusumawardani (2012) dan Aprianto (2021) menyatakan bahwa jumlah anggota legislatif yang banyak maka kinerja keuangan pemerintah daerah akan semakin baik. Penelitian yang dilakukan oleh Marfiana & Kurniasih (2013) dan Alliyah & Karno (2021) memiliki hasil bertolak belakang yaitu berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sari *et al.* (2016) menerangkan bahwa ukuran legislatif tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan standar akan berdampak terhadap beberapa hal, salah satunya opini audit. Opini audit merupakan pernyataan auditor dalam menilai kewajaran LKPD Provinsi di Indonesia. Semakin wajar opini yang disampaikan auditor maka semakin tinggi kinerja keuangan pemerintah daerah. Apabila pemerintah daerah mendapatkan opini tidak wajar atau tidak memberikan pendapat maka pengguna laporan keuangan perlu berhati-hati untuk menggunakan laporan keuangan karena informasi yang disajikan dalam laporan keuangan memiliki peluang menyesatkan pengguna laporan keuangan (Mahmudi, 2016).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Parwanto & Harto (2016), Suryaningsih & Sisdyani (2016) dan Satria & Sari (2018) menyatakan bahwa opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan menurut Marfiana & Kurniasih (2013) dan Tjandrakirana *et al.* (2019) dan Djuniar *et al.* (2021) menyatakan bahwa opini audit tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2017-2021, opini WTP yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD selama 5 (lima) tahun terakhir mengalami peningkatan. Perkembangan opini atas LKPD dalam 5 tahun terakhir disajikan dalam Tabel 1.2 Perkembangan Opini LKPD Tahun Anggaran 2016-2020.

**Tabel 1.2**  
**Perkembangan Opini LKPD Tahun Anggaran 2016-2020**

Tahun	Total LKPD	Total Opini	WTP		WDP		TMP		TW	
			Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%
2016	542	537	375	70%	139	26%	23	4%	0	0%
2017	542	542	411	76%	113	21%	18	3%	0	0%
2018	542	542	443	82%	86	16%	13	2%	0	0%
2019	542	541	485	90%	50	9%	6	1%	0	0%
2020	542	541	486	90%	49	9%	4	0,7%	2	0,3%
Keterangan: WTP : Opini Wajar Tanpa Pengecualian WDP : Opini Wajar Dengan Pengecualian TMP : Tidak Menyatakan Pendapat TW : Opini Tidak Wajar										

Sumber: IHPS I Tahun 2016-2020

Uraian di atas menunjukkan hasil penelitian yang tidak konsisten. Penulis akan menguji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu sampel, periode tahun dan alat analisis.

Berdasarkan latar belakang, perbedaan hasil penelitian sebelumnya dan berbagai permasalahan yang terkait di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Ukuran Legislatif dan Opini Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun Anggaran 2016-2020”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
2. Apakah ukuran legislatif memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
3. Apakah opini audit memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti, agar pembahasan terfokus dan tidak meluas. Oleh karena itu, penulis membatasi penelitian ini sebagai berikut:

1. Penelitian hanya meliputi ukuran pemerintah daerah, ukuran legislatif dan opini audit dari pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
2. Objek penelitian dilakukan pada 34 provinsi di Indonesia.
3. Penelitian hanya dilakukan dalam 5 tahun anggaran yaitu tahun anggaran 2016-2020.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian sesuai dengan permasalahan yang peneliti kemukakan adalah untuk menguji:

1. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pengaruh opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

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

#### **b. Manfaat Praktis**

##### **1. Bagi Lembaga Politeknik Negeri Sriwijaya**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi khususnya Program Studi Akuntansi Sektor Publik.

##### **2. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran pemerintah daerah mengenai pentingnya meningkatkan rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam menentukan strategi untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

### 3. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan mengenai ukuran pemerintah daerah, ukuran legislatif dan opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah serta dapat menerapkan teori yang didapat dalam mata kuliah analisis laporan keuangan dengan kenyataan yang ada di instansi.