

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan sistem pemerintahan sentralistik selama pemerintahan orde baru ternyata rapuh dan menciptakan kesenjangan ekonomi serta kemiskinan yang besar. Kondisi tersebut diperparah oleh krisis ekonomi yang menyebabkan kualitas pelayanan publik terganggu dan seluruh sektor perekonomian, sehingga mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (Muhayanah, 2016). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta undang-undang sebelumnya mengenai pemerintah daerah telah memberikan perubahan dalam pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Berdasarkan pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Pasal 1 ayat 12 undang-undang tersebut mendefinisikan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep ini memberikan tanggung jawab yang besar bagi pemerintah daerah untuk mengurus daerah dan penyelenggaraan pemerintahannya secara mandiri.

Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan tanggungjawab pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang diserahkan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah (Abdullah, Asmawanti, dan Febriansyah 2015). Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah

Daerah dan Pusat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah diperlukan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah (Saputra, Suwendra, dan Yudiatmaja, 2016). Kewenangan mengelola potensi daerah masing-masing untuk membiayai urusan daerah dilaksanakan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber utama dalam PAD adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan dalam hal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan dengan melalui Dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus (UU No. 23 Tahun 2014).

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir di semua daerah, persentase pendapatan asli daerah relatif lebih kecil, sekitar 25% dari total penerimaan daerah. Pada umumnya APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) suatu daerah didominasi oleh sumbangan Pemerintah Pusat dan sumbangan lain-lain, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu, sekitar 75% dari total penerimaan daerah. Jika suatu daerah masih bergantung kepada Pemerintah Pusat maka kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi mereka menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD suatu daerah bukan disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selain itu sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pusat (Rachim, 2015: 58). Menurut Susilowati, Suharno, dan Kristianto (2016) dalam menjalankan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien, sehingga mampu mendorong masyarakat untuk berperan serta dalam melaksanakan pembangunan. Pemerintah Daerah juga dituntut untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan, sehingga dapat mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja daerah ini

berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah, untuk itu pemerintah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah potensi yang dimiliki oleh suatu daerah dalam menggali, mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber keuangan asli daerahnya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat serta dapat mempunyai kebebasan penuh dalam menggunakan/memanfaatkan dana-dana bagi kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kinerja keuangan suatu daerah dapat diketahui dengan cara melakukan analisis atau pengkajian menyeluruh terhadap keuangan suatu daerah agar dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya baik atau tidak (Rahmawati dan Putra, 2016). Menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Rasio tingkat kemandirian daerah adalah salah satu analisis yang dapat menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi berarti memiliki kemampuan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mengelolah potensi daerah menjadi sumber pendapatannya. Sumber pendanaan penyelenggaraan kegiatan dan aktifitas pemerintah berarti diperoleh secara mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut. Berdasarkan data postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di *website* Kementerian Dalam Negeri (<http://keuda.kemendagri.go.id>), banyak daerah di Indonesia yang masih mengandalkan pembiayaan dari pusat untuk membiayai pengeluaran daerahnya. Hal ini terlihat pada Gambar 1.1, yang menggambarkan komposisi pendapatan daerah provinsi dan Kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2015.

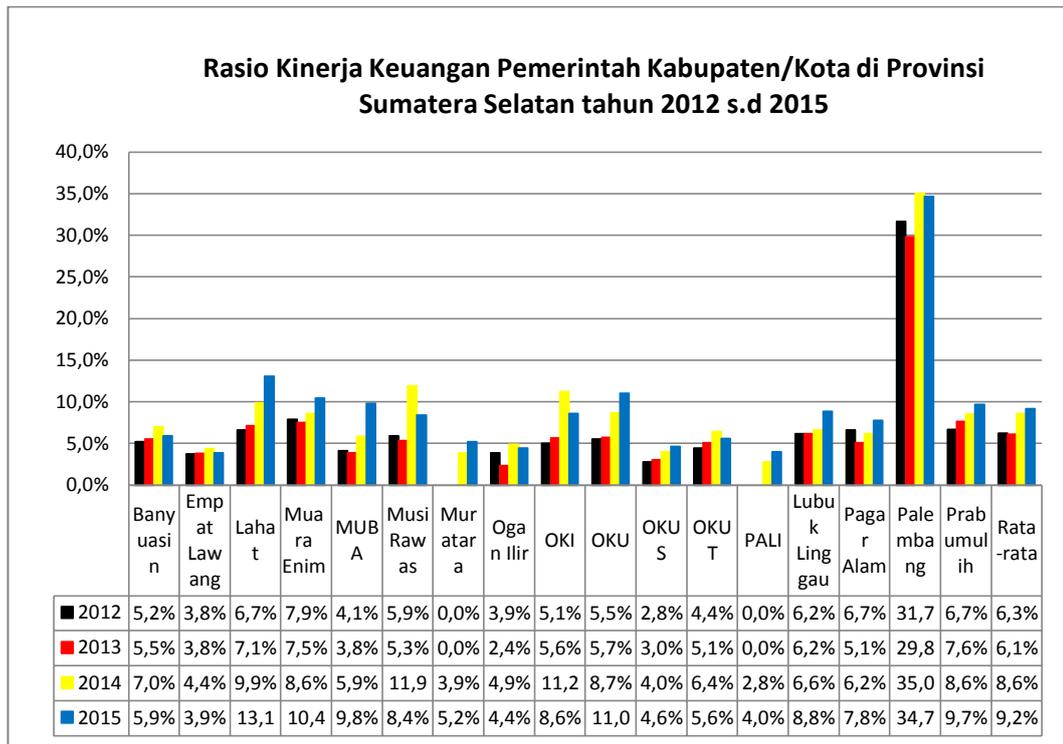


Sumber : [www.keuda.kemendagri.go.id](http://www.keuda.kemendagri.go.id)

**Gambar 1.1**  
**Komposisi Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2015**

Data di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2015 komposisi pendapatan daerah untuk provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia masih didominasi oleh dana perimbangan yaitu sebesar 55,93%, sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah hanya sebesar 24,11% dan 19,96%. Hal ini mengindikasikan masih banyaknya daerah di Indonesia yang belum mampu menyelenggarakan desentralisasi secara optimal terutama dalam memanfaatkan potensi daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki daerah terluas di pulau Sumatera yaitu 91.592,43 km<sup>2</sup> dan terdiri dari 17 Kabupaten/Kota. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan belum menunjukkan hasil yang optimal dalam empat tahun terakhir yaitu tahun 2012 hingga 2015. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.2 kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan yang diukur dengan indikator kemandirian daerah.



Sumber : BPK RI, 2017 (diolah)

**Gambar 1.2**  
**Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2012 s.d 2015**

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa di tahun 2012 hingga 2015 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini terlihat pada Gambar 1.2 tingkat kemandirian tertinggi dari 17 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan selama 4 tahun hanya mencapai 35,0% yang dimiliki oleh Kota Palembang pada tahun 2014. Sedangkan tingkat kemandirian terendah adalah 2,4% yang dimiliki oleh Kabupaten Ogan Ilir (OI) pada tahun 2013. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2012 hingga 2015 masih menunjukkan kinerja keuangan yang rendah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan selama periode tertentu dapat memberikan gambaran terhadap kinerja keuangan suatu daerah. LKPD merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah. Informasi yang disajikan dalam

pelaporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif agar informasi yang disajikan berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan. Untuk memenuhi karakteristik kualitatif maka informasi dalam laporan keuangan harus disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Oleh karena itu perlu dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang dimaksudkan untuk menilai kewajaran laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia (Siregar, 2012).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga pemeriksa keuangan Republik Indonesia. BPK merupakan lembaga independen yang akan melakukan pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Seluruh pemeriksaan BPK RI dilakukan dalam rangka mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Untuk mewujudkan akuntabilitas, tidak cukup dengan akuntabilitas keuangan saja, sementara akuntabilitas kinerja ditinggalkan, atau sebaliknya. Kedua-duanya harus diwujudkan, dengan demikian dalam pengelolaan keuangan negara, bagi entitas tidak cukup jika sudah memperoleh opini WTP dalam laporan keuangannya, karena opini WTP bukanlah segala-galanya, artinya upaya memperoleh opini WTP hendaknya seiring dengan upaya mencapai kinerja yang baik dalam pengelolaan keuangan. Idealnya upaya untuk meraih opini WTP juga dibarengi dengan upaya untuk mencapai kinerja terbaik, tidak terjadi korupsi, dan rakyatnya makin sejahtera (BPK, 2015). Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil dari pemeriksaan BPK akan dituangkan ke dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI. Hasil audit yang dikeluarkan oleh BPK berupa opini audit, temuan audit dan rekomendasi. Opini audit merupakan hasil dari pemeriksaan dapat memberikan pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah. Hal ini dibuktikan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) dan Suryaningsi dan Sisdyani (2016) yang mengungkapkan bahwa opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh

Marfiana dan Kurniasih (2013) yang mengungkapkan bahwa opini audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Fungsi pengawasan yang dapat mendorong pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah salah satunya adalah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif selain pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak independen. Hal ini dilakukan untuk menghindari tindak kecurangan dan kesalahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Penelitian yang mengungkapkan bahwa terdapat pengaruh antara fungsi pengawasan DPRD dan kinerja keuangan pemerintah daerah pernah dilakukan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016). Namun, hal ini bertolak belakang dengan penelitian Maiyora (2015) yang menyatakan bahwa ukuran legislatif atau pengawasan DPRD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

*Intergovernmental Revenue* atau tingkat ketergantungan pada pusat merupakan sejumlah transfer dana dari pusat yang sengaja dibuat untuk membiayai program-program pemerintah daerah, atau biasa disebut dengan dana perimbangan. Dana transfer tersebut akan digunakan oleh daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi serta bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. *Intergovernmental Revenue* suatu daerah memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah telah dibuktikan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016) dalam penelitiannya. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) yang menyatakan bahwa *Intergovernmental Revenue* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

*Size* dan *Leverage* merupakan bagian dari faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. *Size* dapat diukur salah satunya adalah dengan jumlah aset yang dimiliki oleh suatu daerah. Menurut *Schmalensee* (1998) dalam Darmanto (2012) semakin besar suatu entitas maka akan memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan entitas yang lebih kecil. Sedangkan *Leverage* dapat diukur salah satunya dengan *debt to equity* yaitu melihat besarnya aset yang dibiayai dengan utang daerah. Masdiantini dan

Erawati (2016) dan Maiyora (2015) membuktikan bahwa *Size* memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah namun Sudarsana dan Rahardjo (2013) dan Noviyanti dan Kiswanto (2016) menyatakan bahwa *Size* tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan *leverage* memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dibuktikan oleh Darmanto (2012). Namun berbeda dengan Sesotyaningtyas (2012) yang menyatakan bahwa *Leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Permendagri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional menyatakan pada Pasal 2 bahwa kemampuan daerah terdiri dari 3 (tiga) kelompok (klaster) yaitu tinggi, sedang, dan rendah. Diduga tinggi rendahnya klaster daerah dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penulis tertarik untuk melihat pengaruh klaster kemampuan keuangan daerah terhadap kinerja keuangan daerah mengingat belum ada peneliti yang melakukan penelitian tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2012-2015**”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka didapatkan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

3. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah *size* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
6. Apakah klaster kemampuan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
7. Apakah opini audit, ukuran legislatif, *intergovernmental revenue*, *size*, *leverage*, klaster kemampuan keuangan daerah secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

### **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Penulis membatasi permasalahan pada pengaruh opini audit, ukuran legislatif, *intergovernmental revenue*, *size*, *leverage*, dan klaster kemampuan keuangan daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
2. Penelitian ini menggunakan informasi yang dilihat dalam Laporan Keuangan pemerintah daerah, jumlah anggota DPRD serta Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
3. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
4. Penelitian ini hanya menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* dan jumlah anggota DPRD untuk periode 2012 - 2015.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan**

#### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan bukti empiris atas hal-hal dibawah ini :

1. Untuk mengetahui pengaruh opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh *size* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui pengaruh *leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
6. Untuk mengetahui pengaruh klaster kemampuan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
7. Untuk mengetahui pengaruh opini audit, ukuran legislatif, *intergovernmental revenue*, *size*, *leverage*, klaster kemampuan keuangan daerah secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

#### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Manfaat teoritis
  - 1) Bagi mahasiswa Akuntansi Sektor Publik penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya serta sebagai informasi untuk menambah ilmu pengetahuan.
  - 2) Bagi masyarakat penelitian ini sebagai informasi untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah yang merupakan hak dari masyarakat agar dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
  - 3) Bagi penulis, menambah wawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah termasuk tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Manfaat Praktis
  - 1) Bagi pemerintah daerah penelitian ini sebagai informasi yang dapat dijadikan referensi dan bahan evaluasi untuk memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah agar dapat mempertahankan atau

mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) serta memperoleh tata kelola pemerintah daerah yang baik, sehat dan masyarakat yang sejahtera.

- 2) Bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) penelitian ini dapat dijadikan sarana informasi dan referensi dalam melakukan pemeriksaan terhadap pemerintah daerah, serta memberikan gambaran tentang upaya yang harus dilakukan auditor dalam menjalankan tugas pemeriksaan terhadap pemerintah daerah.