

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengaturan mengenai pemerintahan daerah pada masa Pra Reformasi ditetapkan melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Kelahiran Undang-Undang ini dilatar-belakangi oleh prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, serta mengatur pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Namun, dalam perjalanannya, nuansa sentralisasi dalam Undang-Undang ini lebih kuat dibandingkan desentralisasi. Belum adanya kepastian mengenai kewenangan dan perimbangan keuangan kepada pemerintah daerah serta adanya kekuasaan terpusat (sentralisasi), mengindikasikan bahwa tidak ada pemisahan antara peran eksekutif dan legislatif yang mengakibatkan fungsi pengawasan tidak berjalan secara efektif.

Memasuki era reformasi pada pertengahan tahun 1998, timbul tuntutan pelaksanaan otonomi yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah terutama pada tingkat kabupaten/kota. Reformasi di Indonesia ini turut mengubah sistem kehidupan negara, seperti adanya tuntutan *Good Governance* dan adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah Era Reformasi diatur dalam Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peraturan perundangan tersebut menuntut peran legislatif yang semakin besar dengan kedudukan yang terpisah dari eksekutif, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, bukan lagi kepada Presiden, serta adanya kepastian bahwa pelaksanaan pemerintahan dapat ikut diawasi oleh masyarakat melalui DPRD. Reformasi terus berlangsung dan perubahan kembali terjadi dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang Undang No 25 Tahun 1999.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua urusan pemerintahan dan memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan otonomi yang luas mewajibkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan (Halim, 2007 : 229). Ditetapkan juga Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan daerah yang menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah. Terlepas dari siap atau tidaknya suatu daerah untuk melaksanakan kedua Undang-Undang tersebut, otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah karena melalui otonomi daerah kemandirian dalam menjalankan pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien (Yuliandriansyah, 2009). Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya.

James B. Whittaker (1995) dalam *Government Performance and Result Act, A Mandate for Strategic Planning and Performance Measurement* menyatakan bahwa pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan salah satu unsur pokok dalam perwujudan *good governance*. Pemerintah diminta melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan agar masyarakat dapat menilai. Faktanya, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI) Anwar Nasution dalam artikel AntaraNews tahun 2007 menyatakan bahwa berdasarkan hasil audit BPK, ternyata kinerja pemerintah daerah (pemda) di tanah air masih jauh dari memuaskan karena belum transparan dan akuntabel. Seperti gambar di bawah ini :

❖ OPINI BPK ATAS LKPD TAHUN 2010 S.D 2016 WILAYAH PROVINSI SUMATERA SELATAN								
No	Entitas	OPINI						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Provinsi Sumsel	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
2.	Kota Lubuk Linggau	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
3.	Kabupaten OKI	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
4.	Kota Palembang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
5.	Kabupaten Ogan Ilir	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP	WTP
6.	Kabupaten Banyuasin	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
7.	Kabupaten OKU Timur	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
8.	Kabupaten Musi Banyuasin	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
9.	Kabupaten OKU Selatan	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
10.	Kabupaten Lahat	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
11.	Kabupaten Empat Lawang	WDP	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP	WTP
12.	Kota Prabumulih	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
13.	Kabupaten OKU	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
14.	Kabupaten Muaraenim	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
15.	Kabupaten Musi Rawas	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP	WTP
16.	Kota Pagar Alam	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
17.	Kabupaten Muratara	-	-	-	-	TMP	WDP	WDP
18.	Kabupaten Pali	-	-	-	-	TMP	WDP	WTP

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, dilakukanlah analisis rasio keuangan terhadap APBD. Salah satu rasio yang dapat digunakan adalah Rasio Upaya fiskal. Rasio ini membandingkan antara total realisasi PAD terhadap total anggaran PAD sehingga dapat diketahui tingkat kemampuan daerah dalam mencapai target pendapatan daerahnya.

Dengan menggunakan laporan keuangan pemerintah daerah dalam menghitung kinerja keuangan daerah, penulis mencoba meneliti seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Opini Audit BPK dan Karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota Se-provinsi Sumatera Selatan, dilihat dari laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota Se-provinsi Sumatera Selatan tahun 2013-2017 terdapat kabupaten yang mengalami penurunan jumlah PAD pada tahun 2017 yaitu kabupaten Ogan Ilir, dilihat dari penjelasan berikut ini :

Nilai PAD per 31 Desember 2017 sebesar Rp 95.711.837.735,90 menurun sebesar Rp 14.050.779.391,79 dibandingkan nilai per 31 Desember 2016 sebesar Rp. 109.762.617.127,69 dengan rincian sebagai berikut.

Tabel 1.1 Rincian PAD Per 31 Desember 2017 dan 2016

(dalam rupiah)

No	Uraian	Per 31 Desember 2016	Per 31 Desember 2017
1.	Pajak Daerah	62.843.668.168,00	15.769.597.192,00
2.	Retribusi Daerah	4.385.865.468,13	4.010.595.460,00
3.	Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	3.172.960.673,56	2.997.496.764,90
4.	Lain-Lain PAD yang Sah	39.360.122.818,00	72.934.148.319,00
	Jumlah PAD	109.762.617.127,69	95.711.837.735,90

serta komponen-komponen Pendapatan Asli Daerah dan karakteristik pemerintah daerah apa saja yang secara dominan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah provinsi Sumatera Selatan periode 2013-2017.

Ada beberapa asas penting dalam Undang-Undang otonomi daerah yang perlu dipahami, antara lain: (1) Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. (2) Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. (3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (4) Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Otonomi daerah akan memberikan dampak positif di bidang ekonomi bagi perekonomian daerah. Beberapa indikator ekonomi atas keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah: (1) Terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB) riil, sehingga pendapatan per kapita akan terdorong. (2) Terjadinya kecenderungan peningkatan investasi, baik investasi asing maupun domestik. (3) Kecenderungan semakin berkembangnya prospek bisnis/usaha di daerah. (4) Adanya kecenderungan meningkatnya kreativitas pemda dan masyarakatnya.

Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan (Chow, Ganulin, Haddad, dan Williamson, 1998). Wood (1998) mengungkapkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai (1) Evaluasi bagaimana program tersebut berjalan; (2) Sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan; (3) Alat komunikasi dengan publik. Selain itu, tuntutan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah daerah di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), Anwar Nasution (Antarane.com, 2007), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan. Pernyataan ini selaras dengan Greiling (2005) yang mengungkapkan bahwa salah satu kunci sukses dari pembaharuan dalam sektor publik adalah dengan melakukan pengukuran kinerja.

Penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Bruijn (2002) dan Greiling (2005) pada pemerintah daerah di Jerman, serta Nolan, Moore, dan Chan (2004) di U. S. A dan Kanada. Di Indonesia, penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Hamzah (2009) yang meneliti mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Hasilnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif

terhadap pengurangan dan kemiskinan. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini menggunakan rasio efisiensi dalam mengukur kinerja keuangan daerah.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya adalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan belanja pembangunan (Fitriyanti dan Pratolo, 2009). Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah karakteristik pemerintah daerah. Hal ini selaras dengan penelitian yang dilakukan Halim (2002) menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten/Kota di Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di luar Jawa-Bali.

Penelitian mengenai karakteristik daerah telah dilakukan oleh Patrick (2007) yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Penelitian yang dilakukan Patrick (2007) menggunakan karakteristik pemerintah daerah sebagai variabel independen. Karakteristik tersebut terdiri dari (a) budaya organisasi; (b) struktur organisasi; dan (c) lingkungan eksternal. Penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto, Rusmin, Mandasari, dan Brown (2010) meneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib yang sesuai dengan SAP, dimana dalam menjelaskan karakteristik daerah menggunakan model yang sama dengan Patrick (2007). Penelitian yang dilakukan Suhardjanto et al. (2010) menggunakan struktur organisasi dan lingkungan eksternal dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dimana struktur organisasi diproksikan dengan *size* daerah, *wealth*, *functional differentiation*, *age*, dan latar belakang pendidikan kepala daerah sedangkan lingkungan eksternal diproksikan dengan *municipality debt financing* dan *intergovernmental revenue*.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis merasa tertarik untuk mengangkat judul dalam penelitian ini yaitu : **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit BPK Dan Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap kinerja laporan keuangan Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan tahun 2013 - 2017.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah provinsi sumatera selatan ?
2. Bagaimana pengaruh Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan
3. Bagaimana pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan
4. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit BPK, dan Karakteristik Pemerintah Daerah berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini tidak terlalu luas dan menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian hanya pada indikator pendapatan asli daerah, opini audit BPK dan Karakteristik pemerintah daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan.

1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan terhadap suatu masalah pasti mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan.

3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit BPK dan karakteristik pemerintah daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-provinsi sumatera selatan

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikarenakan memiliki manfaat yaitu :

1. Bagi Penulis
Untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan dalam peningkatan kemampuan berpikir dan membuat suatu karya tulis di bidang ilmiah.
2. Bagi Akademis
Sebagai kerangka ilmiah untuk melakukan suatu penelitian selanjutnya dan sebagai referensi terhadap teori-teori yang sudah ada.
3. Bagi Pemerintah
Sebagai masukan terhadap kinerja laporan keuangan pemerintah daerah provinsi sumatera selatan tentang pengaruh pendapatan asli daerah, Opini Audit BPK dan Karakteristik Pemerintah Daerah