

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah, terlebih setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian direvisi kembali mejadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menegaskan bahwa pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar tidak terjadi disharmoni, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang mengenai pemerintah daerah tersebut telah memberikan perubahan dalam pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi.

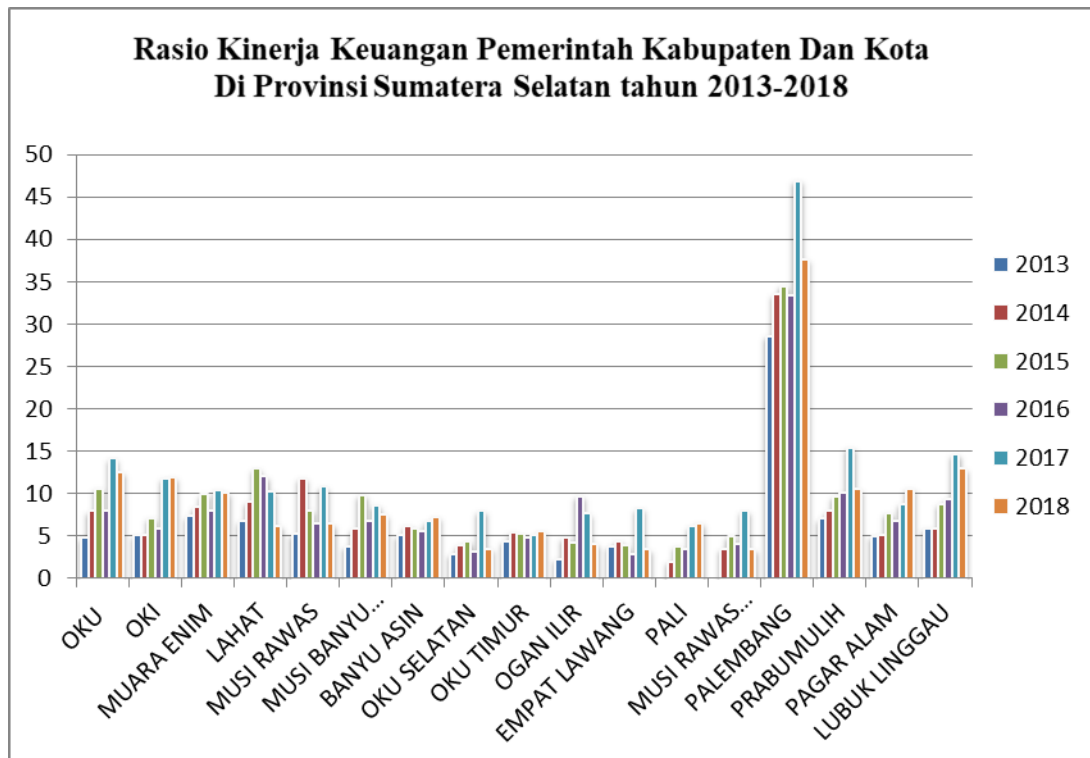
Berdasarkan pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunannya dengan baik dan mandiri. 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. Hal tersebut digunakan untuk mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat (Rahmawati dan Putra, 2016).

Pengukuran kinerja keuangan dapat diukur dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain membandingkan, pengukuran kinerja juga dapat menggunakan empat rasio yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam kinerja keuangan pemerintah yaitu rasio kemandirian, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektivitas dan rasio efisiensi PAD, serta rasio desentralisasi (Mahmudi, 2017:139). Penelitian ini menggunakan rasio kemandirian daerah yaitu 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 mengelola potensi daerah menjadi sumber pendapatannya.

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).

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 enam tahun yaitu tahun 2013 hingga 2018. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.1 kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan yang diukur dengan indikator kemandirian daerah.



Sumber : BPK RI, 2020 (diolah)

Gambar 1.1

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Di Sumatera Selatan 2013-2018

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2013-2018 kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum menunjukkan kinerja keuangan yang optimal terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini terlihat pada gambar 1.1 tingkat kemandirian tertinggi dari 17 kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan selama 6 tahun hanya mencapai 46.9% yang dimiliki oleh Kota Palembang pada tahun 2017 sedangkan tingkat kemandirian terendah adalah 2.0% yang dimiliki oleh Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir pada tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan pada tahun 2013-2018 masih menunjukkan kinerja keuangan yang rendah.

Hasil penelitian Putu Riesty Masdiantini dan Ni Made Adi Erawati (2016) yang menjelaskan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Bali secara simultan dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah.

Variabel yang digunakan sebagai proksi dari karakteristik pemerintah daerah yaitu Ukuran pemerintah daerah, Kemakmuran, *Intergovernmental revenue*, Temuan dan Opini audit BPK. Penelitian ini mengacu pada penelitian Putu Riesty Masdiantini dan Ni Made Adi Erawati (2016) dengan beberapa perbedaan. Variabel yang akan digunakan dalam penelitian ini hanya PAD (Kemakmuran), *Intergovernmental revenue*, *Size* (Ukuran Pemerintah) dan Opini audit BPK. Penelitian ini dilakukan pada kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai salah satu sumber yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Sebagaimana hasil penelitian Heryanti, Wahidahwati dan Suryono (2019), PAD menunjukkan pengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Berbeda dengan hasil penelitian Andirfa, dkk (2016), Pendapatan Asli Daerah secara parsial tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Pendapatan yang semakin meningkat diharapkan bisa memenuhi kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, dengan demikian akan tercipta kinerja keuangan Pemerintah Daerah yang baik.

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 negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah telah dibuktikan oleh Heryanti, Wahidahwati dan Suryono (2019) dalam penelitiannya. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) yang menyatakan bahwa *Intergovernmental Revenue* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Perbedaan hasil penelitian ini menarik untuk diteliti bagaimana pengaruh *Intergovernmental Revenue* terhadap kinerja keuangan pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.

Size merupakan sesuatu yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam menentukan besar atau kecilnya pemerintah daerah, semakin besar pemerintah daerah maka semakin baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Natoen, 2019). Jumlah aset yang dimiliki oleh suatu daerah akan menunjukkan seberapa besar ukuran daerah tersebut. Daerah yang memiliki ukuran daerah atau total aset yang lebih besar akan memberikan keuntungan berupa kemudahan dalam kegiatan operasional sehingga pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan maksimal. Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar dituntut untuk memiliki kinerja yang lebih baik (Ilmiyyah, 2017). Masdiantini dan Erawati (2016) membuktikan bahwa *Size* memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah namun Noviyanti dan Kiswanto (2016) menyatakan bahwa *Size* tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Terjadinya inkonsistensi berbagai hasil penelitian terdahulu mendorong dilakukannya pengkajian kembali pengaruh *Size* ini terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan selama periode tertentu dapat memberikan gambaran terhadap kinerja keuangan suatu daerah. 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. Guna 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) yang mengungkapkan bahwa opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Marfiana dan Kurniasih (2013) yang mengungkapkan bahwa opini audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh PAD, *Intergovernmental Revenue*, Size Dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

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

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan?
2. Apakah *Intergovernmental Revenue* berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan?
3. Apakah *Size* berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan?
4. Apakah Opini Audit BPK berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja

Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan?

5. Apakah Pendapatan Asli Daerah, *Intergovernmental Revenue*, *Size*, dan Opini audit BPK berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Membahas mengenai pengaruh kinerja keuangan pemerintah daerah, tentunya ini akan banyak pemaparan yang dapat dibahas, sehingga pengaruh kinerja keuangan pemerintah daerah harus difokuskan pada daerah tertentu agar lebih mengena kepada tujuan penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan dibahas pengaruh kinerja keuangan pemerintah daerah yang diukur menggunakan rasio kemandirian pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan pada periode tahun 2013-2018. Karena terdapat banyak faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, penelitian ini hanya mengambil empat faktor yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), *intergovernmental revenue*, *size* dan opini audit BPK di Provinsi Sumatera Selatan.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh *intergovernmental revenue* secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui pengaruh *size* secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh opini audit BPK secara parsial terhadap kinerja

keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.

5. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, *intergovernmental revenue*, *size*, dan opini audit BPK secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

Penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah Provinsi Sumatera Selatan yaitu 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.

3. Bagi penulis.

Mengetahui secara langsung pengaruh PAD, *intergovernmental revenue*, *size* dan opini audit BPK terhadap kinerja keuangan di Provinsi Sumatera Selatan, sebagai bentuk keberhasilan pembelajaran dalam perkuliahan di Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Sriwijaya.

4. Bagi mahasiswa Akuntansi Sektor Publik.

Penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya serta sebagai informasi untuk menambah ilmu pengetahuan.

5. Bagi masyarakat.

Sebagai informasi untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah yang merupakan hak dari masyarakat agar dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.