

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan dapat membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri (Garini, 2015). Dengan berkurangnya campur tangan pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi, membiayai pembangunan dan kemandirian daerah. Selain hal tersebut, pemerintah daerah ingin memberikan pelayanan yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat serta kebutuhan dan keinginan rakyat mengenai kinerja pemerintah daerah semakin besar dan kritis, terutama semenjak Otonomi daerah diberlakukan dengan diterbitkannya UU No.22 dan 25 tahun 1999 kemudian di revisi melalui UU No.32 tahun 2004 dan terakhir direvisi menjadi UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang undang No. 23 tahun 2014 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia, dana maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. (Garini, 2015). Sebagai dampak tersebut, peran Pemda dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya sistem

pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai Pemda. (Nugroho, 2014). Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Rai (2008 : 17), cara untuk mencapai kemajuan sebuah organisasi adalah dengan melakukan pengukuran kinerja, untuk memperbaiki kinerja perlu dilakukan evaluasi, agar dapat diukur kinerja harus dikuantifikasi. Wood dalam Sumarjo (2010) 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. Di Indonesia kinerja pemerintah daerah masih menjadi sorotan. Fakta memperlihatkan bahwa masih buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia. Pada tahun 2010 BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) mempublikasikan bahwa baru 9 persen atau 32 pemerintah daerah yang mendapatkan opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dari 358 LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah daerah) yang telah di audit oleh BPK.

Sementara itu di Sumatera Utara sendiri adanya fenomena kasus korupsi dana Bantuan Sosial (Bansos) di Pemprov Sumut tahun anggaran 2012-2013 membuktikan buruknya pengelolaan keuangan Pemprov Sumut. Pengalokasian dana Bansos yang begitu besar dan terindikasi fiktif merupakan pemborosan belanja daerah sehingga jauh dari kata efisien yang tentunya berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemda Sumut (akarpadinews.com). Berdasarkan uraian di atas

dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan. Pernyataan ini selaras dengan Greiling dalam Sumarjo (2010) yang mengungkapkan bahwa salah satu kunci sukses dari pembaharuan dalam sektor publik adalah dengan melakukan pengukuran kinerja.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhan guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya. (Garini, 2015). Kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia ditentukan oleh beberapa faktor. Salah satunya adalah karakteristik daerah. Karakteristik sebuah daerah turut berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. (Sumarjo, 2010). Penelitian yang dilakukan Sumarjo (2010) menjelaskan bahwa kinerja keuangan secara simultan dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah. Variabel yang digunakan yaitu ukuran (*size*), tingkat kemakmuran (*wealth*), ukuran legislatif, *leverage* dan *intergovernmental revenue*. Hasilnya hanya tingkat kemakmuran (*wealth*) dan ukuran legislatif yang tidak berpengaruh secara positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia.

Karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain (Poerwadarminta, 2006). Elemen-elemen yang terdapat dalam laporan keuangan menggambarkan karakteristik pemerintah daerah (Syafitri, 2012). Sebagai suatu negara dengan ribuan pulau, perbedaan karakteristik wilayah adalah kosekuensi logis yang tidak dapat dihindari Indonesia. Perbedaan karekteristik ini

berpengaruh pada kemampuan untuk tumbuh, yang mengakibatkan beberapa wilayah tumbuh dengan cepat sementara wilayah lainnya tumbuh dengan lambat. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lain. Ketimpangan PAD ini menyebabkan struktur keuangan setiap daerah berbeda sehingga diasumsikan dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan hasil dari penelitian Sumarjo (2010) menemukan bahwa terdapat pengaruh karakteristik perusahaan terhadap kinerja suatu perusahaan.

Selain karakteristik pemerintah daerah, peneliti menggunakan variabel hasil pemeriksaan audit BPK dalam mengukur keterkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat berupa temuan audit, opini audit maupun kesimpulan audit. Dalam penelitian ini hasil pemeriksaan yang digunakan adalah opini audit.

Badan Pengawas Keuangan “BPK RI” bertugas mengawasi/memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan baik di pemerintah daerah maupun pemerintahan pusat, atau lembaga-lembaga Negara lainnya yang mengelola keuangan Negara. Hasil audit BPK dapat berwujud Laporan Hasil Pemeriksaan yang mencerminkan tingkat akuntabilitas suatu laporan pemerintah daerah (LKPD). Opini auditor merupakan point penting akan hasil audit dari auditor. Opini dalam laporan tersebut mengungkapkan ketidakpatuhan pada Peraturan yang memiliki pengaruh langsung serta material terhadap penyajian laporan keuangan (BPK RI, 2011).

Kasus yang hangat baru-baru ini di pemprov DKI Jakarta menjadi sorotan dikarenakan BPK menemukan 70 temuan dalam LKPD senilai 2,16 triliun. Temuan itu terdiri program yang berindikasi kerugian daerah senilai Rp 442 miliar dan berpotensi merugikan daerah sebanyak Rp1,71 triliun. BPK lantas menyoroti pembelian lahan Sumber Waras oleh Pemprov DKI yang tidak melewati proses pengadaan yang memadai dan terindikasi merugikan negara Rp 191 miliar, namun hal tersebut dibantah oleh pemprov DKI mengklaim bahwa pengadaan lahan telah sesuai prosedur, atas temuan tersebut Pemprov DKI mendapat opini wajar dengan pengecualian (WDP) terhadap LKPD tahun 2014 (Megapolitan.kompas.com)

Keberhasilan pemerintah daerah dalam mendapatkan opini terbaik yaitu WTP, akan mempengaruhi keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah (Suwanda, 2015). Opini audit dapat menaikkan ataupun menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal ini entitas pemerintah daerah. Dengan kata lain, semakin wajar opini audit BPK maka seharusnya menunjukkan semakin tingginya kinerja suatu pemerintah daerah.

Beberapa Peneliti sebelumnya yang menguji tentang kinerja keuangan pemerintah daerah yang diperkirakan dapat dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah, seperti penelitian Sumarjo (2010) menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dengan hasil ukuran (*size*) pemerintah daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sementara

Kemakmuran (*wealth*), Ukuran legislatif tidak terpengaruh. Penelitian Mustikarini dan Fitriyasi (2012) untuk membuktikan bahwa karakteristik suatu pemerintah daerah (ukuran, tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan dan belanja daerah) dan temuan audit BPK memiliki pengaruh terhadap kinerja Pemda kabupaten/kota, terkecuali untuk belanja daerah. Penelitian Garini (2015) membuktikan belanja daerah, temuan audit berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sementara Jumlah pegawai berpengaruh negatif.

Dengan mempertimbangkan adanya perbedaan pada penelitian-penelitian sebelumnya, peneliti ingin menguji kembali pengaruh karakteristik Pemda dan opini audit BPK terhadap kinerja Pemda dengan mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) dengan beberapa perbedaan. Perbedaan pertama, peneliti menambahkan variabel independen lain yang termasuk dalam karakteristik pemerintah daerah, yaitu belanja modal. Perbedaan kedua, menambahkan juga variabel independen lain yaitu, opini audit BPK. Perbedaan ketiga adalah objek penelitian ini dikhususkan untuk kabupaten/kota di wilayah Sumatera Utara.

Penelitian ini ditujukan untuk menguji secara empiris variabel ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal dan opini audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ingin menguji **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang masalah di atas penulis, maka identifikasi masalah pada penelitian ini adalah :

1. Apakah berlakunya otonomi daerah kinerja pemda akan lebih baik ?
2. Apakah dengan peran pemda yang semakin besar perlu dilakukan pengukuran terhadap kinerja pemda ?
3. Apakah dengan adanya kasus korupsi Bansos di Pemprov sumut berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemda Sumut ?
4. Apakah Karakteristik daerah dan opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemda ?

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang, agar penelitian yang peneliti lakukan ini tidak terlalu luas maka peneliti melakukan pembatasan masalah. Adapun pembatasan masalah yang ada adalah objek dalam penelitian ini dikhususkan untuk daerah kabupaten/kota di wilayah Sumatera Utara saja. Dan variabel karakteristik daerah yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemda dalam penelitian ini adalah ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal dan temuan opini BPK

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pengidentifikasian masalah diatas, maka rumusan masalah yang diambil adalah berikut :

1. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ?
2. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ?
3. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ?
4. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ?
5. Apakah opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ?
6. Apakah ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal dan opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh ukuran daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
4. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
5. Untuk mengetahui pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
6. Untuk mengetahui pengaruh ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal dan opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara

1.6 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, tentunya penulis berharap penelitian dapat berguna bagi :

1. Bagi Penulis

Dengan melakukan penelitian ini peneliti dapat menambah pemahaman dan pengetahuan mengenai pengaruh Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.