

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan atau berkembangnya suatu daerah adalah tidak terlepas dari kinerja pemerintah dan dukungan masyarakat daerah tersebut dalam mengembangkan daerahnya. Pemerintah harus mampu memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakatnya, begitu juga dengan masyarakat harus mampu mematuhi peraturan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga terwujudlah apa yang diinginkan masyarakat dan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah penting dilakukan, karena melalui kinerja dapat dinilai prestasi pemerintah daerah dari tahun ke tahun. Melalui pengukuran kinerja dapat diketahui sejauh mana pemerintah daerah telah menjalankan fungsinya.

Pada era otonomi terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang “Pemerintahan Daerah” dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah demi meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menyediakan pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah sesuai dengan potensi, kekhasan, dan keunggulan daerah. Pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala Daerah wajib melaporkan kinerja pemerintahannya agar tercapai otonomi daerah yang sejalan dengan upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (UU No. 23/2014) tentang Pemerintah Daerah juga menegaskan bahwa kewenangan Pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Sebagai dampak tersebut, peran dari Pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik dan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Menurut Mardiasmo (2002) beberapa misi yang terkandung dalam otonomi daerah, *Pertama*, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah. *Kedua*, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perubahan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah ditentukan oleh berbagai faktor, salah satu diantaranya adalah kinerja dan Pemerintah Daerah. Walaupun kinerja pemerintah daerah bukanlah faktor yang paling dominan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah namun perlu perhatian dan upaya untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, secara simultan juga harus dilakukan peningkatan faktor-faktor lainnya. Syaukani (2005), mengemukakan bahwa antara implementasi kebijakan otonomi daerah dan kinerja pemerintah daerah dapat ditarik hubungan sebab akibat yang cukup signifikan. Antara kedua kondisi tersebut saling mempengaruhi, selain implementasi otonomi daerah dipengaruhi oleh kinerja pemerintah daerah, sebaliknya kinerja pemerintah daerah juga dipengaruhi oleh implementasi kebijakan otonomi daerah. Dalam penelitian Sutopo, Dkk 2017 menyatakan,

Local government performance can be evaluated not only on the quality of financial reporting but it can also be evaluated broadly from the performance of local government administrations conducted by the central government through the Minister of Home Affairs.

Berdasarkan pernyataan diatas dirtikan bahwa Kinerja pemerintah daerah dapat dievaluasi tidak hanya pada kualitas pelaporan keuangan tetapi juga dapat dievaluasi secara luas dari kinerja lokal administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri.

Kinerja pemerintah Daerah juga dapat dilihat dari keterbukaan pemerintah tersebut dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Dalam penelitian C. Bertot dkk (2010) menyatakan bahwa,

Government transparency generally occurs through one of four primary channels:

- 1. proactive dissemination by the government;*
- 2. release of requested materials by the government*
- 3. public meetings*
- 4. leaks from whistleblowers.*

Yang artinya Ada 4 saluran utama Transparansi pemerintah, pada umumnya terjadi salah satu dari empat saluran utama:

1. diseminasi proaktif oleh pemerintah
2. pelepasan materi yang diminta oleh pemerintah
3. pertemuan publik
4. kebocoran dari whistleblower

Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam hal ini diukur dengan perhitungan rasio efisiensi dengan perhitungan realisasi belanja daerah dibagi realisasi pendapatan daerah dikalikan 100%. Sesuai dengan laporan realisasi pendapatan dan belanja daerah yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah Sumatera Utara pada tahun 2014 berada pada rasio sebesar 100% atau dikategorikan kurang efisien, tahun 2015 berada pada rasio sebesar 93% atau dikategorikan kurang efisien, sedangkan tahun 2016 berada pada rasio 99% atau dikategorikan kurang efisien. Dari data diatas dapat kita lihat bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah Sumatera Utara dari tahun ke tahun mengalami hal yang sama yaitu kurang efisien dalam memanfaatkan pendapatan dan belanja daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah PP No. 58 Tahun

2005 (4) tentang Asas Umum Pengelolaan Daerah. Penilaian kinerja pengelolaan keuangan tersebut dilakukan terhadap APBD yang dilakukan pemerintah daerah yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. APBD itu sendiri terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan yang masing-masing memiliki fungsi tersendiri bagi pemerintah (Martini, 2015). Perbandingan antara komponen-komponen yang terdapat pada anggaran diukur dengan menggunakan beberapa rasio berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain rasio kemandirian, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi PAD, rasio ekonomi, kemampuan keuangan daerah dan rasio keserasian.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Pasal 4 No.105 Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Kewajiban pemerintah daerah lainnya diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pemerintah daerah wajib menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara

transparan dan akuntabel. Kinerja keuangan pemerintah daerah berkaitan erat dengan LPPD karena Pemda harus mencantumkan capaian kinerja keuangan tahun sebelumnya dalam LPPD, meliputi LRA dan Neraca daerah melalui LKPD, Hasil audit BPK terhadap LKPD tersebut serta temuan audit atas sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan aspek pengambil kebijakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah sehingga memiliki kontribusi yang besar dalam perolehan skor EKPPD. LKPD yang telah disusun oleh pemerintah daerah setiap tahunnya diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 menjelaskan bahwa audit merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil audit akan memuat opini audit yang meliputi opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan(WTP-DPP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP), (IAPI, 2011).

Selain variabel opini audit, peneliti juga akan menguji pengaruh tingkat kemandirian. Kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan

komponen utama pendapatan asli daerah yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pendapatan Daerah merupakan kekayaan riil dari masing-masing daerah. Membiayai kebutuhan daerah, pemerintah daerah terlebih dahulu menggunakan PAD agar memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Tingkat kemakmuran tentunya akan berdampak kepada peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai bukti peningkatan kinerja pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Masalah kinerja Keuangan pemerintah daerah di Indonesia telah banyak diteliti, akan tetapi berdasarkan hasil amatan awal masih sedikit penelitian yang menguji pengaruh Opini audit BPK, Tingkat Kemandirian Daerah dan Pendapatan Daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara. Alasan mengapa penelitian ini menarik untuk diteliti, yaitu alasan pertama menggunakan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara sebagai variabel dependen. Alasan kedua menggunakan variabel tingkat kemandirian untuk mengukur proksi total Pendapatan Asli Daerah. Penelitian ini sangat penting karena dapat menambah pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dan pelaporan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ingin menguji **“Pengaruh Opini Audit, Kemandirian dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara tahun anggaran “2014 - 2016”**”.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Opini audit berperan dalam menilai hasil dari kinerja pemerintah daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara.
2. Tingkat Kemandirian menjadi faktor meningkatkan kualitas kinerja pemerintah daerah.
3. Pendapatan daerah menjadi faktor utama untuk pembangunan daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara.
4. Opini Audit, Tingkat Kemandirian, Ukuran Daerah dan Pendapatan Daerah secara simultan memiliki pengaruh besar dalam pembangunan daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara.
5. Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan aspek pengambil kebijakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah sehingga memiliki kontribusi yang besar dalam perolehan skor EKPPD.
6. Kinerja pemerintah daerah provinsi Sumatera Utara yang setiap tahunnya mengalami penurunan.

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini dapat dilakukan lebih fokus, sempurna, dan mendalam maka penulis memandang permasalahan penelitian yang diangkat perlu dibatasi variabelnya. Oleh sebab itu, penulis membatasi diri hanya berkaitan dengan “Opini Audit, Tingkat Kemandirian, Pendapatan Asli Daerah,”. Kinerja Keuangan Pemerintah dipilih karena peningkatan kinerja Keuangan Pemerintah akan membawa kemajuan bagi Daerah tersebut.

1.4 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini dirinci sebagai berikut :

1. Apakah Opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah Tingkat Kemandirian terhadap kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Pendapatan Daerah berpengaruh terhadap kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
4. Apakah Opini Audit, Tingkat Kemandirian dan Pendapatan Daerah secara simultan Berpengaruh terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut,

1. Membuktikan adanya pengaruh opini audit BPK terhadap tingkat kinerja penyelenggaraan pemerintah Kabupaten / Kota Se-Sumatera Utara Tahun Anggaran 2014 – 2016.
2. Membuktikan adanya pengaruh kemandirian pemda terhadap tingkat kinerja penyelenggaraan pemerintah Kabupaten / Kota Se-Sumatera Utara Tahun Anggaran 2014 – 2016.
3. Membuktikan adanya pengaruh Pendapatan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah Kabupaten / Kota Se-Sumatera Utara Tahun Anggaran 2014 – 2016.
4. Membuktikan adanya pengaruh Opini Audit, Tingkat Kemandirian dan Pendapatan Daerah secara simultan Berpengaruh terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2014 – 2016.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut,

1. Bagi Pemerintah daerah, penelitian ini dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan dalam meningkatkan kinerja pemerintahannya.
2. Bagi Pembaca, memberikan gambaran atas faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah pada tingkat provinsi.
3. Bagi peneliti, menambah wawasan dan pengetahuan dalam mengetahui bagaimana pengaruh opini audit, tingkat kemandirian, ukuran daerah dan

pendapatan daerah berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi sumatera utara.

4. Bagi Peneliti selanjutnya, menambah wawasan dan pengetahuan dan menjadi bahan referensi kepada peneliti selanjutnya yang akan mengangkat topik tentang kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.



THE
Character Building
UNIVERSITY