

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berkembang yang saat ini berada pada masa transisi dari era persaingan global menuju ke era persaingan informasi. Salah satu tolak ukur dari keberhasilan suatu negara ialah bagaimana menciptakan tata kelola yang baik dalam lingkungan pemerintahannya. Meskipun pemerintahan saat ini juga menghadapi tantangan besar dengan adanya kebijakan desentralisasi karena dengan desentralisasi menjadikan pemerintah daerah dapat mengatur tata kelola keuangan sendiri secara otonom dengan tujuan untuk menjadikan pemerintah secara lebih dekat dengan rakyatnya, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif serta responsif terhadap kebutuhan masyarakatnya. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan, potensi dan aspirasi masyarakat mereka daripada pemerintah pusat.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain fenomena paling mencolok dari adanya penerapan otonomi daerah adalah ketergantungan pemerintah daerah (Pemda) yang tinggi pada pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan bahwa pemerintah daerah kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting, dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap pemerintah daerah. Pembangunan di daerah terutama fisik memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat sebagai akibat dari pembangunan juga semakin besar. Ketergantungan fiskal terlihat dari relatif rendahnya pendapatan asli daerah (PAD) dan dominannya transfer dari pusat.

Selain itu, pelaksanaan pengelolaan keuangan secara desentralisasi oleh pemerintah daerah justru sering menimbulkan pelanggaran hukum dan masih menjadi masalah serius yang harus segera dibenahi sebelum upaya-upaya mengoptimalkan penggunaan keuangan daerah untuk program-program

kemakmuran rakyat. Komisi pemberantasan korupsi (KPK) dalam beberapa tahun terakhir banyak mengungkapkan kepala daerah yang terjerat kasus korupsi. Kepala daerah yang terjerat KPK terdiri dari gubernur, wakil gubernur, walikota, bupati, dan wakil bupati. Rata-rata dari para kepala daerah itu terjerat kasus penyalahgunaan wewenang, baik dalam pengelolaan anggaran dan aset daerah ataupun penyalahgunaan terkait perizinan. Namun, ada pula kepala daerah yang terjerat kasus penyuapan (Rini, 2016).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan pemerintah daerah harus mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, sehingga dengan adanya otonomi daerah aspirasi masyarakat akan mudah tersalurkan, daerah menjadi lebih maju, mandiri, dapat mensejahterakan masyarakat dan terwujudnya *good governance*.

Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Pasal 4 PP No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipatif, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut maka harus dapat dilaksanakan suatu evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan keuangan daerah yang akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam periode beberapa tahun terakhir. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Kinerja keuangan merupakan hal yang sangat penting dalam seluruh tahapan penyelenggaraan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah. Kinerja pemerintah saat ini sering dinilai tidak produktif, tidak efisien, rendah kualitas, miskin inovasi, dan kreativitas. Sehingga, pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih sangat kurang baik dan belum dapat mencapai tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kinerja keuangan daerah juga dilihat dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang isinya menggambarkan bagaimana pemerintah daerah melaksanakan tata kelola keuangan daerah. Laporan keuangan pemerintah daerah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI untuk menguji kelayakan dari laporan keuangan tersebut. Hasil pemeriksaan tersebut adalah opini audit, temuan audit, dan rekomendasi yang harus ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu hasil pemeriksaan dalam penelitian ini menggunakan proksi variabel opini audit, variabel temuan audit, dan variabel tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan (TLRHP).

Setelah laporan keuangan pemerintah daerah telah selesai disusun dan siap untuk diterbitkan kepada publik, maka diperlukan pelaksanaan sebuah audit guna menilai tingkat kewajaran laporan keuangan pemerintah daerah tersebut yang dikerjakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Undang-undang RI No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, jenis-jenis opini yang diberikan oleh BPK RI yaitu wajar tanpa pengecualian, wajar dengan pengecualian, tidak wajar, tidak menyatakan pendapat. Opini Audit dapat menjadi tekanan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga menghasilkan kinerja optimal (Nandhya Marfiana, 2018).

Beberapa penelitian terdahulu mengungkapkan bahwa opini pemeriksaan berpengaruh terhadap kinerja keuangan, hal ini selaras dengan penelitian (Parwanto & Harto, 2017) serta (Nur Ade Noviyanti, 2017), semakin baik opini audit BPK yang diperoleh kabupaten/kota, maka dapat menunjukkan semakin baik kinerja pemerintah daerah atas pengelolaan keuangan daerah. Akan tetapi penelitian lain menyebutkan bahwa opini pemeriksaan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah belum terlalu memperhatikan hasil opini audit untuk memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerahnya (Darmawan, 2019).

Semakin wajar laporan keuangan, maka semakin tingginya tingkat opini laporan keuangan yang diterima. Jika tingkat kewajaran tinggi maka probabilitas opini audit yang diperoleh pemerintah menjadi semakin baik. Hal ini sesuai dengan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan negara. Pemberian opini didasarkan pada kriteria yaitu kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian internal.

Selain opini pemeriksaan terdapat temuan pemeriksaan dalam hasil pemeriksaan audit yang dilakukan oleh BPK. Temuan pemeriksaan memuat kelemahan dalam pengendalian internal, kecurangan, penyimpangan, atau ketidakpatuhan peraturan perundang undangan. Temuan pemeriksaan juga menjadi tolak ukur dalam menilai kinerja keuangan dari pemerintah daerah, dimana jika terdapat banyak temuan pemeriksaan berarti kinerja keuangan pemerintah daerah juga kurang baik (Sudarsana & Rahardjo, 2013).

Penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini menunjukkan bahwa semakin banyak temuan audit menunjukkan pengelolaan keuangan dari pemerintah daerah tersebut kurang baik, sehingga berpengaruh terhadap kinerja keuangan (Mustikarini, Widya Astuti, Dan Fitriarsi, 2012).

Variabel selanjutnya yaitu tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan (TLRHP), dimana hal tersebut menjadi salah satu fokus oleh kepala daerah, karena setiap kepala daerah atau pimpinan organisasi wajib merespon 60 hari atas rekomendasi yang disampaikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan oleh BPK, sehingga kemungkinan opini audit tahun selanjutnya di pengaruhi oleh TLRHP. Penelitian mengenai TLRHP telah di teliti oleh Parwanto dan Harto (2016) yang membahas hubungan TLRHP terhadap kinerja, dan Treanawati dan Apandi (2016) terhadap kualitas laporan keuangan. Penelitian kali ini akan mencoba untuk menghubungkan antara tindak lanjut hasil pemeriksaan terhadap opini audit.

Variabel selanjutnya yaitu tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan (TLRHP). TLRHP merupakan sejumlah rekomendasi dari BPK yang harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan tahun selanjutnya. Semakin baik pemerintah melaksanakan penyelesaian tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan maka semakin baik pula akuntabilitas pengelolaan keuangannya, yang ditunjukkan

dengan semakin sedikitnya temuan terhadap pemeriksaan pada tahun selanjutnya.

Dalam pelaksanaannya, tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK pada setiap instansi pemerintah merupakan tanggungjawab yang harus dilakukan oleh pejabat pada instansi tersebut. Dimana pejabat diberikan waktu untuk memberikan jawaban atau penjelasan tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam pemeriksaan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima.

Penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan adalah salah satu indikator kunci dari kinerja pemerintah daerah. Kegagalan dalam pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan harus disadari adalah sebagai pemborosan keuangan negara, maka penyelesaiannya seharusnya menjadi kewajiban dan tanggung jawab bukan hanya oleh pejabat melainkan juga oleh seluruh pihak terkait.

Selain hasil pemeriksaan, Peneliti menggunakan karakteristik daerah yang dijelaskan dengan variabel ukuran pemda, variabel ukuran legislative, variabel ketergantungan daerah, dan variabel belanja daerah. Penelitian mengenai karakteristik daerah telah dilakukan oleh Patrick (2007) yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Ia meneliti tentang komponen organisasi yang digunakan sebagai faktor yang mempengaruhi inovasi administratif. Variabel yang digunakan untuk menjelaskan karakteristik daerah terdiri dari (a) ukuran daerah; (b) functional differentiation; (c) umur daerah; dan (d) intergovernmental revenue. Penelitian yang dilakukan Suhardjanto, et al., (2011) meneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kepatuhan pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian tersebut menggunakan variabel ukuran daerah (size), jumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan Status Daerah untuk memproksikan karakteristik pemerintah daerah. Penelitian Mustikarini dan Fitriyani (2012) menggunakan ukuran daerah (size), tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan belanja daerah dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah.

Karakteristik pemerintah daerah dalam penelitian ini dijelaskan dengan variabel ukuran pemerintah daerah karena variabel ukuran pemerintah daerah sering digunakan untuk menjelaskan karakteristik dari perusahaan sektor privat. Maka untuk variabel ukuran pemerintah daerah dianggap mampu menjelaskan karakteristik dari pemerintah daerah. Variabel ukuran pemerintah daerah di ukur

dengan menggunakan total aset dalam neraca. Terdapat beberapa penelitian yang menganalisis mengenai faktor-faktor yang menjadi penentu kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan Marfiana (2013) melakukan penelitian menggunakan variabel tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat yang diukur menggunakan dana alokasi umum di banding dengan total pendapatan daerah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Variabel Belanja daerah dan ukuran legislatif masih jarang digunakan untuk penelitian tentang kinerja keuangan pemerintah daerah. Sehingga peneliti menggunakan variabel belanja daerah dan ukuran legislatif dalam menjelaskan pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut membuat peneliti tertarik dan penting untuk menganalisis lebih lanjut penelitian dengan judul “***Pengaruh Hasil Pemeriksaan Dan Karakteristik Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Indonesia***”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, maka dari itu pertanyaan penelitian diajukan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah opini pemeriksaan BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
2. Apakah Temuan Pemeriksaan BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
3. Apakah Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
4. Apakah Ukuran Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
5. Apakah Ukuran Legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
6. Apakah Tingkat Ketergantungan Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
7. Apakah Belanja Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

1. Menguji pengaruh dari opini pemeriksaan BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
2. Menguji pengaruh dari Temuan Pemeriksaan BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
3. Menguji pengaruh dari Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
4. Menguji pengaruh dari Ukuran Daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
5. Menguji pengaruh dari Ukuran Legeslatif berpengaruh kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
6. Menguji pengaruh dari Tingkat Ketergantungan Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?
7. Menguji pengaruh dari Belanja Daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia?

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis.

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan menambah referensi kepustakaan serat wawasan ilmu pengetahuan yang dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan pertimbangan bagi penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berharga kepada masyarakat mengenai pengaruh hasil pemeriksaan BPK RI terhadap kinerja keuangan Provinsi Se-Indonesia sehingga kedepannya dapat terlaksana kinerja yang lebih baik.