

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Lembaga pemerintahan merupakan lembaga tertinggi untuk mengatur Bangsa dan Negara. Pemerintah memiliki peranan dan fungsi terhadap bidang ekonomi, pembangunan, kebudayaan, pertahanan dan ketahananpangan di dalam negara. Untuk mewujudkan tata kelola yang baik dilakukan dengan mencapai keadaan yang baik dan sinergi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam pengelolaan sumber-sumber alam, sosial, lingkungan dan ekonomi.

Tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan mendasar sejak pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan terbitnya UU No. 22/1999 tentang “Pemerintah Daerah” sebagaimana telah diubah dengan UU No. 23/2014 tentang “Pemerintah Daerah”. Kemajuan suatu daerah sangat bergantung pada kemampuan dan kemauan implementasinya, yaitu Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah bebas berkreasi dan mengutarakan pendapatnya dalam konteks pembangunan daerahnya tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang ada.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menjelaskan bahwa Keuangan Daerah adalah hak dan kewajiban dalam rangka pengelolaan pemerintah daerah yang diukur dari segala bentuk kekayaan yang jadi milik daerah yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah yaitu

aktivitas yang didalamnya meliputi penyusunan, penganggaran, penerapan, pelaporan, pengawasan keuangan dan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pengelola keuangan daerah yang sesuai dengan kedudukan serata kewenangannya. Pengelolaan yang baik dinilai dari Kinerja Keuangan Pemerintah daerah tersebut.

Ada dua jenis pengukuran kinerja di pemerintah daerah, yaitu kinerja keuangan dan kinerja non keuangan (Mahsun, 2006). Kinerja keuangan adalah gambaran kondisi keuangan yang diukur dengan angka dalam satuan nilai uang. Kinerja non keuangan dinilai tidak berdasarkan pengukuran angka dalam satuan nilai uang. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat pencapaian hasil pekerjaan pembiayaan daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditentukan oleh kebijakan atau ketentuan perundang-undangan dalam satu periode anggaran.

Pemeriksaan Audit Badan Pemeriksa Keuangan diperlukan untuk menghindari berbagai jenis kecurangan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan dapat berupa Laporan Hasil Pemeriksaan yang mencerminkan tingkat pertanggungjawaban atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menyatakan bahwa tata kelola keuangan pemerintah daerah yang sering menimbulkan masalah hukum masih menjadi masalah yang harus segera

di atasi. Hal ini dipertegas dari hasil pemeriksaan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan semester 1 tahun 2019.

BPK memantau 159.223 rekomendasi atas hasil pemeriksaan periode 2015-2019 sebesar Rp29,15 triliun kepada 751 Pemerintah Daerah/BUMD. Dari jumlah rekomendasi BPK, rekomendasi yang telah ditindaklanjuti sesuai dengan rekomendasi BPK sebanyak 98.631 rekomendasi (62%) sebesar Rp14,96 triliun. Sebanyak 41.942 rekomendasi (26,3%) sebesar Rp12,13 triliun belum sesuai dengan rekomendasi, sebanyak 18.327 rekomendasi (11,5%) sebesar Rp1,88 triliun belum ditindaklanjuti, dan sebanyak 323 rekomendasi (0,2%) sebesar Rp176,50 miliar tidak dapat ditindaklanjuti. Dari rekomendasi yang ada, BPK telah menindaklanjuti dengan penyerahan aset /penyetoran ke kas negara /daerah sebesar Rp7,82 triliun. (BPK, 2019)

Hasil pemeriksaan pada pemerintah daerah menunjukkan terdapat defisit sebesar Rp2,44 triliun dengan tingkat penyelesaian terdiri atas angsuran sebesar Rp239,43 miliar (10%), pembayaran sebesar Rp989,66 miliar (40%), dan penghapusan sebesar Rp10,51 miliar (1%). Sisa defisit pada pemerintah daerah sebesar Rp1,20 triliun (49%). (BPK, 2019).

Tugas dari BPK yaitu memeriksa laporan keuangan dengan tujuan untuk merealisasikan pengelolaan keuangan negara yang akuntabilitas dan transparansi. Hasil dari pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terdiri dari Opini Audit, Temuan Audit,

rekomendasi yang dituangkan ke dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester maupun kesimpulan audit (Masdiantini dan Erawati,2016). Ada lima Opini yang dapat diberikan pihak BPK atas laporan keuangan yaitu Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas (WTP-DPP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Wajar (TW), dan Opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

Pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dari tahun 2017-2019, Provinsi Jawa Tengah memperoleh predikat Opini Audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban keuangan daerah Provinsi Jawa Tengah dikatakan baik. Prestasi ini harus tetap dijaga dengan kerja keras dan kedisiplinan oleh perangkat pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah. (BPK, 2019).

Secara bertahap dari tahun 2017-2019 setiap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Hal ini memperlihatkan bahwa hasil kinerja pemerintah masing-masing daerah di Provinsi Jawa Tengah dari tahun ketahun berangsur membaik. DiProvinsi Jawa Tengah ada 35 pemerintah daerah yang mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan

Wajar Dengan Pengecualian yaitu terdiri 29 Kabupaten dan 6 Kota dari 35 Kabupaten dan Kota di Jawa tengah.

Selain pemeriksaan dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), karakteristik pemerintah daerah juga ikut andil dalam kinerja keuangan pemerintah daerah. Tingkat Kekayaan daerah ditandai dengan besarnya pendapatan asli daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Pertumbuhan ekonomi yang positif akan mendorong investasi, sehingga investasi bakal mendorong perbaikan infrastruktur daerah. Infrastruktur daerah yang baik dan investasi yang tinggi di daerah bakal meningkatkan PAD pemerintah daerah (Sumarjo,2010). Hal ini sejalan dengan penelitian Alpi dan Ramadhan (2018), Migang dan Zahro (2019) yang mengungkapkan bahwa Tingkat Kekayaan berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Namun penelitian dari Marfiana dan Kurniasih (2013), Noviyanti dan Kiswanto (2016), Mappiasse (2018) dan Lukman (2019) mengemukakan bahwa Tingkat Kekayaan tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Tingkat Ketergantungan kepada pemerintah pusat terlihat dari penerimaan Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum merupakan anggaran yang bersumber dari penerimaan APBN yang dibalik dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pemerintah pusat memantau pelaksanaan Dana Alokasi Umum sehingga dapat memacu pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja keuangannya (Mustikarini

dan Fitriyasari,2012). Uraian tersebut didukung oleh penelitian dari Marfiana dan Kurniasih (2013), Noviyanti dan Kiswanto (2016), dan Mappiasse (2018) menyatakan bahwa Tingkat Ketergantungan berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Menurut penelitian dari Suryaningsih dan Sisdyani (2016) menyatakan bahwa Tingkat Ketergantungan berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Namun bertolak belakang dari penelitian Kusuma Dan Handayani (2017), Fassa (2018), Migang dan Zahro (2019) dan Lukman (2019), yang berpendapat bahwa Tingkat Ketergantungan tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Belanja Daerah mencakup seluruh belanja dari rekening umum daerah yang mengurangi anggaran modal saat ini, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali (PP No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan). Makna Belanja Daerah seluruh kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang kekayaan bersih tahun pajak yang bersangkutan (UU 33 Tahun 2004). Uraian diatas didukung oleh hasil penelitian Marfiana dan Kurniasih (2013). Noviyanti dan kiswanto (2016), Kusuma dan Handayani (2017), dan Mappiasse (2018) menjelaskan bahwa Belanja Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Menurut penelitian dari Alpi dan Ramadhan (2018) menyatakan bahwa Belanja Daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Namun oleh peneliti Aziz (2016), Fassa (2018),

Nugroho dan Prasetyo (2018), Migang dan Zahro (2019) mengungkapkan bahwa Belanja Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Temuan Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan kasus-kasus yang diaudit oleh BPK mengenai Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap peraturan pengendalian intern dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Marfiana dan Kurniasih,2012). Kegagalan untuk mematuhi ketentuan undang-undang ini dapat mengakibatkan kerugian dan ketidak efisienan. Semakin banyak pelanggaran yang oleh pemerintah daerah, maka semakin tidak baik hasil pemerintah daerah tersebut. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran dari Migang dan Zahro (2019) yang mengungkapkan bahwa Temuan Audit BPK berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Berbeda dengan penelitian dari Marfiana dan Kurniasih (2013), Tama (2018), Mappiasse (2018), Lukman (2019) menyatakan bahwa Temuan Audit BPK berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Peneliti Noviyanti dan kiswanto (2016) Asdiantini dan Erawati (2016), Purwanto dan Harto (2017), Alpi dan Ramadhan (2018) menjelaskan dalam penelitiannya bahwa Temuan Audit BPK tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Untuk menilai kewajaran atas LKPD maka BPK RI melakukan audit yang hasilnya dituangkan dalam LHP. Opini dalam laporan tersebut

mengungkapkan ketidakpatuhan pada Peraturan yang memiliki pengaruh langsung serta material terhadap penyajian laporan keuangan. Opini Audit adalah suatu informasi atas laporan keuangan yang diberikan oleh auditor tercatat, yang menyatakan bahwa pemeriksaan dilakukan sesuai dengan aturan pemeriksaan akuntan yang diikuti dengan pendapat tentang kewajaran atas laporan keuangan yang diperiksa. Opini BPK menjadi standart untuk mengukur akuntabilitas dan transparansi dari pemerintah daerah. Hasil Opini bisa merubah tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal entitas pemerintah daerah (Masdiantini dan Erawati, 2016). Hal tersebut sejalan dengan penelitian oleh Suryaningsih dan Sisdyani (2016), Asdiantini dan Erawati (2016), Purwanto dan Harto (2017), Satria dan Sari (2018) menjelaskan dalam penelitiannya bahwa Opini Audit berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Namun tidak sejalan dengan penelitian dari Marfiana dan Kurniasih (2013), Ilmiyyah dkk (2017), Mappiase (2018) menjelaskan bahwa Opini Audit tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Dari fenomena yang ada sekarang masa keterbukaan dalam pemerintahan sekarang diterapkan yang namanya *good governance* yaitu pemerintah harus transparansi dan akuntabilitas dalam semua hal seperti laporan keuangan . Dari fenomena tersebut peneliti ingin mencoba mengetahui bahwa laporan keuangan di Pemerintah di Jawa Tengah apakah

sudah melalui tahapan dan proses yang baik sehingga diakui dan mendapatkan opini dari Badan Pemeriksa Keuangan(BPK).

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang diuraikan sebelumnya, Penelitian ini hendak membahas dan mengaji ulang beberapa penelitian yang berbeda antara peneliti yang terdahulu untuk melakukan penelitian kembali mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Berdasarkan data, fenomena yang ada dan reseachgap antara peneliti sebelumnya, maka peneliti mengambil judul “ **Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2017-2019)** ”

1.2 Perumusan Masalah

Kedudukan Pemerintah Daerah dalam pemberian layanan publik dan terlaksananya tujuan pembangunan nasional bertambah besar. Karena itu yang dibutuhkan adalah sistem pengendalian, dan pengukuran kinerja yang terstruktur. Pemerintah daerah lebih bertanggung jawab dan transparan dalam setiap kebijakan, langkah, dan kinerja yang dihasilkan. Dalam proses penganggaran pengelolaan keuangan pemerintah, tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak terorientasi pada kinerja dapat mengagalkan perencanaan yang sudah disusun. Oleh karena itu perlu diketahui faktor-faktor yang memepengaruhi Karakteritik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK

terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

Penelitian yang dilakukan oleh Migang dan Zahro (2019) berhasil membuktikan bahwa Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang ada di Kalimantan Timur pada tahun 2014, 2015 dan 2016. Hasil penelitian ini membuktikan variabel Tingkat Ketergantungan dan Belanja Daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah sedangkan Tingkat Kekayaan dan Temuan Audit berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Variabel bebas yang digunakan dalam penelitian ini masih ada hubungannya dengan penelitian terdahulu, hanya saja terdapat penambahan variabel bebas yang lain. Variabel bebas yang digunakan dalam penelitian ini adalah Tingkat Ketergantungan, Tingkat Kekayaan, Belanja Daerah, Temuan Audit dan Opini Audit.

Dari fenomena yang ada sekarang masa keterbukaan dalam pemerintahan sekarang diterapkan yang namanya *good governance* yaitu pemerintah harus transparansi dan akuntabilitas dalam semua hal seperti laporan keuangan . Dari fenomena tersebut peneliti ingin mencoba mengetahui bahwa laporan keuangan di Pemerintah di Jawa Tengah apakah sudah melalui tahapan dan proses yang baik sehingga diakui dan mendapatkan opini dari Badan Pemeriksa Keuangan(BPK).

Berdasarkan pada latar belakang yang sudah dijabarkan sedemikian pada judul penelitian diatas, serta beberapa fenomena yang disertai dengan beberapa penelitian terdahulu dalam latar belakang yang dapat membantu merumuskan masalah. Peneliti ingin mencoba meneliti kembali variabel-variabel yang berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah untuk tahun anggaran 2017-2019. Maka dapat disimpulkan rumusan masalah yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Tingkat Kekayaan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
2. Bagaimana pengaruh Tingkat Ketergantungan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
3. Bagaimana pengaruh Belanja Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
4. Bagaimana pengaruh Temuan Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?
5. Bagaimana pengaruh Opini Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka diperoleh Tujuan penelitian yang menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh Tingkat Kekayaan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

2. Menganalisis pengaruh Tingkat Ketergantungan daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
3. Menganalisis pengaruh Belanja Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
4. Menganalisis pengaruh Temuan Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
5. Menganalisis pengaruh Opini Audit terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan kajian bagi penelitian selanjutnya terutama penelitian di bidang Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK
2. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

1. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan wawasan mengenai penetapan peringkat dan status kinerja daerah terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

2. Bagi pihak pemerintah daerah

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi tolak ukur dan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penyediaan data capaian kinerja pada tataran pengambilan kebijakan daerah dan tataran pelaksanaan kebijakan daerah.

3. Bagi penulis

Sebagai bahan pembelajaran bagi penulis untuk lebih menambah wawasan keilmuan khususnya yang berkaitan dengan pemerintah daerah.

4. Bagi pembaca

Penelitian ini dapat digunakan untuk sumber pengetahuan dan hasil dari penelitian ini dapat digunakan oleh peneliti lain untuk bahan acuan referensi lebih.