

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Otonomi daerah merupakan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik kabupaten maupun kota, serta merupakan bentuk keleluasaan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki daerahnya masing masing, sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan adanya undang undang tersebut pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan daerahnya masing masing dengan baik dan bijak sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Pengelolaan keuangan di era otonomi daerah di iringi tuntutan yang besar dari masyarakat untuk dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga sektor publik (Mardiasmo,2009). Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyusun dan menyampaikan laporan keuangan, menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan aset, hutang, dan equitas dana termasuk didalamnya transaksi pendapatan dan belanja yang menjadi tanggung jawabnya, sesuai dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Informasi yang terkandung dalam laporan keuangan yang disusun pemerintah

daerah harus memenuhi karakteristik kualitatif sehingga dapat menjadi acuan pemerintah daerah untuk proses pengambilan keputusan (Silky,2012).

Tujuan disusunnya laporan keuangan oleh pemerintah daerah merupakan sebuah sarana untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah. Terdapat banyak rasio- rasio keuangan daerah yang dapat dijadikan tolak ukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah akan tetapi rasio efisiensi dirasa paling tepat dan akurat untuk hal ini.

Rasio efisiensi menjelaskan kinerja pemerintah daerah dari segi perbandingan antara output dan input atau antara belanja daerah dengan pendapatan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola secara selektif terhadap pembelanjaan kas daerah, sehingga transaksi yang dirasa tidak diperlukan tidak akan menjadi beban keuangan daerah, tetapi tanpa mengurangi kualitas maupun kuantitas dari program program yang telah direncanakan oleh pemerintah daerah. Kinerja keuangan pemerintah dinilai berjalan secara efisien apabila tingkat pengeluaran kas atau belanja daerah lebih rendah dibandingkan dengan tingkat pendapatan daerah. Penilaian kinerja keuangan merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik.

Penilaian kinerja dalam pemerintah daerah dikenal 2 macam, yaitu kinerja keuangan dan kinerja non keuangan. Kinerja keuangan merupakan kinerja yang di nilai dari segi ukuran angka dalam satuan nilai uang sedangkan kinerja non keuangan merupakan penilaian kinerja yang bukan berdasarkan ukuran angka dalam satuan nilai uang (Mahsun,2006). Dalam penilaian kinerja keuangan juga

dapat dilihat dari berbagai aspek yang salah satunya dapat dilihat dari hasil laporan keuangan pemerintah daerah yang diaudit oleh BPK. Hasil laporan keuangan yang telah di audit oleh BPK mengandung banyak faktor, diantaranya adalah opini audit, temuan audit dan tindak lanjut yang dilakukan pemerintah daerah atas temuan audit.

Setelah laporan keuangan pemerintah daerah telah selesai disusun dan siap untuk diterbitkan kepada publik, maka diperlukan pelaksanaan audit guna menilai tingkat kewajaran laporan keuangan pemerintah daerah tersebut yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Berdasarkan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK diuraikan bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 juga disebutkan bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standart pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dirangkum dalam Kerangka Konseptual Pemeriksaan Standart Pemeriksaan Keuangan Neagara (2017), terdapat tiga jenis pemeriksaan yang meliputi pemeriksaan keuangan yang bertujuan untuk memeberikan opini atas kewajaran laporan keuangan, yang kedua merupakan pemeriksaan kinerja yang bertujuan untuk memberikan kesimpulan atas aspek ekonomi, efisiensi dan/atau

efektivitas pengelolaan keuangan negara,serta memberika rekomendasi untuk memperbaiki aspek tersebut, dan yang terkahir adalah pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT), dimana memiliki tujuan untuk memeberikan kesimpulan sesuai dengan tujuan pemeriksaan yang ditetapkan. PDTT dapat berbentuk pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan standart, serta menghasilkan output yang dirangkum dalam Hasil Pemeriksaan yang diterbitkan dalam kurun waktu 2 kali dalam satu tahun. Hasil pemeriksaan disajikan dalam tiga kategori, (1) pemberian opini audit, Opini Audit merupakan opini yang diberikan auditor tentang kewajaran penyajian laporan keuangan perusahaan (Mulyadi,2014), (2) evaluasi atas system pengendalian intern, SPI dinyatakan efektif jika mampu memberikan keyakinan terkait efektivitas dan efisiensi dalam pencapaian tujuan entitas, keandalan pelaporan keuangan,serta keamanan asset negara, (3) pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang undangan. Dalam rangka transparansi dan akuntanbilitas pelaksanaan tugas pokok,fungsi dan wewenangnya, BPK wajib mempubublikasikan hasil pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan melalui berbagai media,baik konvensional maupun dalam jaringan (daring)

Hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK berupa opini pemeriksaan yang merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksaan mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. 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 yang baik pula (Virgasari,2009).

Beberapa penelitian terdahulu mengungkapkan bahwa opini pemeriksaan berpengaruh terhadap kinerja keuangan, hal ini selaras dengan penelitian Purwanto & Harto (2017) serta Suryaningsi & Sisdyani (2016), semakin baik opini audit BPK yang diperoleh kabupaten/kota, maka dapat menunjukkan semakin baik kinerja pemerintah daerah atas pengelolaan keuangan daerah (Purwanto,dkk,2017; Suryaningsih,dkk, 2016). 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 (Meilina,dkk,2016; Ilmiyah,dkk,2017).

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 (Bernstein,2000)

Penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasaki menunjukkan bahwa semakin banyak temuan audit menunjukkan pengelolaan keuangan dari pemerintah daerah tersebut kurang baik, sehingga berpengaruh terhadap kinerja keuangan (Mustikarini Dan Fitriasaki, 2012). Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Afrian (2016). Penelitian lain yang dilakukan oleh Noviyanti & Kiswoyo (2016) serta Masdiantini & Erawati (2016), menghasilkan hal yang berbeda dimana temuan pemeriksaan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sejalan dengan penelitian. Pemerintah daerah yang mendapatkan jumlah temuan audit yang banyak belum tentu memiliki kinerja keuangan yang buruk (Noviyanti, dkk, 2016; Masdiantini, dkk, 2016).

Sesuai dengan peraturan yang berlaku, pemerintah daerah sebagai penanggung jawab pengelolaan keuangan negara wajib menindak lanjuti setiap temuan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Tindak lanjut hasil pemeriksaan audit merupakan unsur yang penting dalam penilaian kinerja keuangan dalam hal ini pemerintah daerah (Hartono, 2006). Akan tetapi pendapat lain mengungkapkan bahwa, tindak lanjut hasil pemeriksaan bukan merupakan tolak ukur ataupun patokan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien (Maryani, 2015). Pernyataan yang diungkapkan Maryani (2015) sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Parwanto & Harto (2017) yang mengkaitkan antara tindak lanjut hasil pemeriksaan dengan kinerja keuangan yang memuat hasil dimana tindak lanjut tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan.

Pada kenyataannya hasil pemeriksaan BPK Khususnya pada opini audit yang baik belum mampu menunjukkan kinerja pemerintah daerah yang baik pula. Status opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tidak menjadi jaminan sebuah lembaga bebas atau pemerintah daerah dari praktik korupsi. Hal ini terbukti dari sejumlah pemerintah daerah yang terjerat kasus rasuah tetapi daerah yang dipimpinnya selalu mendapat predikat WTP. Sebagai contoh, dirangkum dalam Taher (2018), Operasi Tangkap Tangan yang dilakukan oleh KPK dan menetapkan sebagai tersangka Bupati Purbalingga, Tasdi dalam perkara korupsi pembangunan Islamic Center. Faktanya, sebelum ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK atas dugaan kasus korupsi, Tasdi tercatat sebagai kepala daerah berprestasi. Ia telah berhasil membawa Kabupaten Purbalingga mendapat Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama dua tahun secara berturut-turut, pada tahun 2017-2018. Secara personal, Tasdi juga termasuk salah satu tokoh politik lokal yang cukup berpengaruh. Salah satunya, ia tercatat sebagai nominator penghargaan dari Berlian Organizer sebagai 21 Tokoh Berpengaruh di Jawa Tengah tahun 2015. Contoh lainnya adalah mantan Bupati Kutai Kertanegara, Rita Widayari, tercatat sebagai kepala daerah berprestasi dan berhasil membawa Kutai Kertanegara mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian dari BPK selama lima tahun berturut-turut sejak 2011-2016. Ketua BPK (Retruadi,2017) mengungkapkan bahwa pemberian opini WTP pada suatu daerah tidak menjamin bahwa daerah tersebut bebas korupsi, namun BPK wajib mengungkapkan apabila terdapat ketidakpatuhan dan ketidakpatutan yang berpengaruh maupun tidak berpengaruh terhadap opini atas laporan keuangan.

Berdasarkan pemaparan tersebut, penulis bermaksud untuk menganalisa sejauh mana pengaruh hasil pemeriksaan BPK RI yaitu opini pemeriksaan, temuan pemeriksaan serta tidak lanjut rekomendasi pemeriksaan terhadap kinerja keuangan pemerintah yang diukur dengan rasio keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, penulis mengajukan penelitian yang berjudul “PENGARUH HASIL PEMERIKSAAN BPK RI TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI JAWA TENGAH”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena dan research gap yang dikemukakan diatas ditemukan masalah, “masih adanya ketidakkonsistenan hasil penelitian mengenai pengaruh hasil pemeriksaan BPK RI dimana opini pemeriksaan, temuan pemeriksaan serta tidak lanjut pemeriksaan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, disatu sisi hasil pemeriksaan BPK RI menjadi pendorong pentingnya peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah, akan tetapi disisi lain masih ditemukan ketiganya tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: *“Bagaimana Pengaruh Hasil Pemeriksaan BPK RI yang meliputi Opini Pemeriksaan, Temuan Pemeriksaan, serta tindak lanjut terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang di ukur dengan rasio keuangan pemerintah daerah?”*

## **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan research gap dan latar belakang dari permasalahan tersebut, maka dari itu pertanyaan penelitian diajukan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh opini pemeriksaan BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Bagaimana pengaruh dari temuan pemeriksaan BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Bagaimana pengaruh tindak lanjut pemeriksaan BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

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

1. Menguji pengaruh dari opini pemeriksaan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah
2. Menguji pengaruh dari temuan pemeriksaan BPK RI terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah
3. Menguji pengaruh dari tindak lanjut pemeriksaan BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

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

##### **1.5.1 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

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

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