

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan serta otonomi daerah telah mengubah urusan pemerintahan di Indonesia. Indonesia ialah negara yang mekanisme penyelenggaraan pemerintahannya menganut sistem otonomi daerah sesuai dengan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 tahun 2014 yang direvisi menjadi UU Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah (pemda) dan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemda menjadi titik awal dimulainya perimbangan keuangan otonomi daerah. Pemda memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahannya sendiri, khususnya di provinsi/kota pada zaman otonomi daerah saat ini.

Pada dasarnya setiap daerah memiliki kewenangan atas wilayahnya dan pemerintah pusat tidak dapat bertindak sendiri tanpa adanya patronasi dari pemda untuk mengelola daerahnya masing-masing yang disebut dengan otonomi daerah. Wewenang, kewajiban, serta hak daerah otonom untuk mengendalikan serta mengatur urusan pemerintahannya serta keinginan masyarakat sesuai dengan UU yang berlaku (Noviyanti & Kiswanto, 2016). Pemda diharapkan dapat lebih mengerti keadaan serta permasalahan daerah secara menyeluruh dalam melangsungkan otonomi daerah.

Kewajiban serta hak pemda dan pusat terangkum dalam bentuk rancangan operasional pemda dan pusat, selanjutnya diuraikan ke dalam pendapatan, belanja daerah serta dana yang dihasilkan oleh sistem pengelolaan keuangan yang dikelola daerah. Pemerintah daerah juga wajib melaksanakan pengelolaan keuangan daerah terhadap masyarakat untuk kepentingan umum. Pemda harus menyampaikan gambaran secara jelas mengenai kinerja keuangan pemerintahannya sesuai adanya persyaratan akuntabilitas kinerja keuangan rakyat umum. Faktor yang menjadi fundamental suatu keberhasilan dalam pemda ialah kinerja pemda untuk menjamin kepuasan pelayanan publik dan tercapainya tujuan organisasi tertentu. Kinerja ini dapat diukur dari sisi keuangan. Kinerja keuangan pemda dapat menjadi tolak ukur pembangunan suatu daerah, perencanaan,

pelayanan kepada masyarakat, dan aktivitas lainnya (Aswar, 2019). Salah satu penilaian kinerja pemerintah dapat dilihat pada laporan keuangan pemerintah. Laporan yang dikeluarkan oleh regulator keuangan pemerintah dengan tujuan memberikan informasi faktual kepada pihak yang berkepentingan tentang posisi keuangan pemerintah disebut dengan laporan keuangan pemerintah (Suhardjo, 2019).

Dapat dikatakan bahwa pemerintah merupakan agen yang dipercayakan oleh masyarakat selaku prinsipal untuk mengelola daerah dengan sebaik-baiknya. Hal inilah yang menjadi dasar masyarakat mempercayakan pemerintah sebagai agen karena masyarakat mempercayai bahwa ada pemerintah yang mengelola daerah dan memiliki pencatatan laporan keuangan yang baik, andal, jujur, dan beragam. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Standar Akuntansi Pemerintahan Sistem Akrual Tahun 2010, tertulis bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) meliputi laporan realisasi anggaran (LRA), laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, dan laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas dan catatan atas laporan keuangan. Menurut BPK RI pemeriksaan atas pengelolaan keuangan pemerintahan ini melihat dari tiga aspek yang biasa disebut 3E yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Selain memeriksa dari aspek 3E, pemeriksaan juga melihat dari sistem pengendalian internal dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Terdapat fenomena yang dimuat dalam merdeka.com yang menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah tidak berjalan dengan baik. Kementerian Keuangan, Sri Mulyani Indrawati, menyerukan peningkatan kualitas hubungan keuangan antara pemda dan pusat. Hal ini disebabkan karena masih terdapatnya kesenjangan kinerja keuangan antara daerah serta keuangan daerah sendiri belum dikelola secara efektif, efisien dan disiplin. Menurut catatannya, masih sangat rendahnya proporsi pajak dan retribusi daerah dalam PDRB tahun 2019 (2,65%), dan masih sangat tingginya proporsi belanja pegawai dengan rata-rata 34,74% terlebih di daerah bisa mencapai 53,9%, masih rendahnya proporsi dengan rata-rata 20,27%. Pada akhir tahun, dana pemerintah daerah yang terdapat dalam perbankan masih sangat tinggi dengan rata-rata sekitar 100 triliun rupiah. Selain itu, output dan hasil nasional masih rendah, dan perbedaan kesenjangan antar

daerah masih besar. Rata-rata persentase akses air bersih adalah 89,27%, namun masih ada beberapa daerah yang hanya mencapai 1,06%. Di sisi lain, masih terdapat perbedaan angka kemiskinan antar daerah yang cukup besar, ada yang sudah mencapai 1,68% dan ada yang masih mencapai 43,65%. Kementerian Keuangan menekankan pemerintah daerah dan pusat perlu meningkatkan hubungan keuangannya, terutama melalui pengembangan sistem pajak daerah yang menopang alokasi sumber daya nasional yang efektif dan meminimalisir ketimpangan.

Terdapat fenomena lain yang menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah tidak berjalan dengan baik menurut sebuah berita kasus yang dimuat di suarasumut.id. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) melalui Badan Anggaran (Banggar) menolak laporan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) pada tahun 2020 karena Banggar DPRA telah mengevaluasi banyak kegiatan yang tidak sesuai target. Tercantum dalam LPJ dalam hasil pemeriksaan/audit LHP BPK RI. Secara keseluruhan, dari sisi kinerja makro, Aceh memiliki banyak masalah dan kekurangan dalam pengelolaan keuangannya. Pemerintah Aceh perlu menindaklanjuti 30 temuan utama dalam LHP BPK. Selain itu, penggunaan APBD lebih mengutamakan belanja pegawai, seperti penyediaan staf khusus dan penasehat gubernur Provinsi Aceh sebesar Rp 6,3 miliar, serta dukungan organisasi sosial lainnya. Pengelolaan keuangan Aceh sangat berantakan seperti SILPA Aceh mencapai 3,96 triliun rupiah pada tahun anggaran 2020. Selain itu, revisi peraturan gubernur Aceh yang terjadi tanpa pemberitahuan yang diwajibkan secara hukum kepada DPR Aceh membuat penyesuaian anggaran empat kali.

Dilihat juga dari Hasil Pemeriksaan BPK Semester I tahun 2020 bahwa total keseluruhan LHP BPK yaitu 680, LHP Pemerintah Daerah dan BUMD sebesar 542 pemda yang wajib menyusun laporan keuangan tahun 2019 yang dimana 1 pemerintah daerah belum menyampaikan laporan keuangannya kepada BPK sehingga LHP Pemerintah Daerah dan BUMD tersebut sebesar 541 (79,5%) dari total keseluruhan LHP BPK pada Semester I tahun 2020 ini. Terdapat 66 permasalahan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidaefektifan dalam penilaian kinerja pemerintah daerah, diantaranya hasil penilaian kinerja efektivitas

pengelolaan dana otonomi khusus dan pemeliharaan infrastruktur hasil BPK. Ditemukan 26 masalah termasuk 34 masalah tidak efektif. Kemudian mengenai dukungan pemerintah daerah terhadap personel dan barang dari sisi mobilitas, kinerja efektivitas upaya pencapaian tujuan stabilisasi jalan mengungkapkan 9 hasil survei, termasuk 9 masalah tidak efektif, dan rencana pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan mengungkapkan 10 hasil survei termasuk 11 masalah tidak efektif, dan pra-tahap bencana kinerja penanggulangan bencana menunjukkan bahwa 8 hasil survei berisi 8 pertanyaan yang tidak efektif.

Hasil pemeriksaan BPK atas 541 LKPD menunjukkan temuan sebanyak 5.175 kelemahan SPI, di antaranya 1.729 (33%) terkait kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, dan 2.338 (45%) terkait kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja serta 1.108 (22%) masalah dengan pengendalian internal yang lemah. Selain itu, hasil pemeriksaan BPK menunjukkan ada 5.324 ketidakpatuhan terhadap persyaratan hukum. Isu-isu tersebut mencakup total 3.221 masalah ketidakpatuhan, total kemungkinan kerugian 1,52 triliun, potensi kerugian dan pendapatan yang tidak mencukupi (dampak keuangan), dan 2.103 pelanggaran administratif (tidak ada dampak keuangan). Masalah ketidakpatuhan yang berimplikasi keuangan adalah masalah ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian sebesar 898,3 miliar rupiah, sebanyak 2.147 masalah, 715 masalah, dan kerugian sebesar 285,75 miliar rupiah. Sedangkan untuk pelanggaran, entitas telah menyetorkan dana ke kas negara/daerah atau mengalihkan aset sebesar Rp 285,79 miliar selama audit.

Hal ini juga dapat dilihat dari hasil pemeriksaan BPK pada semester II tahun 2020 bahwa BPK memeriksa 1 laporan keuangan pemda (LKPD) tahun 2019, yaitu LKPD Kabupaten Waropen dari 542 pemda dimana terdapat 541 LKPD telah direview dan laporannya telah dipublikasikan di IHPS I Tahun 2020. Dapat disimpulkan hasil pemeriksaan menunjukkan 720 hasil, termasuk 1.229 pertanyaan. Permasalahan tersebut meliputi 494 kerusakan sistem pengendalian intern, 682 ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, senilai Rp 1,30 triliun, dan 53 masalah ekonomi, efisiensi dan efektivitas (3E) senilai Rp 137,86 miliar. Dalam pelaksanaan audit tersebut, entitas menindaklanjuti

rekomendasi BPK dengan menyetorkan Rp 31,74 miliar ke dalam kas negara/daerah/perusahaan.

Terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemda, diantaranya yaitu tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan daerah pada pusat, *leverage*, dan temuan audit BPK RI. Tingkat kekayaan daerah adalah kekayaan yang dimiliki daerah yang dapat diukur menggunakan pendapatan perkapita serta pendapatan asli daerah (PAD) dari pajak serta retribusi daerah, kekayaan daerah tersendiri, keuntungan dari BUMD serta pendapatan lainnya. Pemda yang memiliki kekayaan yang cukup besar dapat memberikan pelayanan publik yang optimal. Kekayaan yang optimal mencerminkan kapabilitas pemda dalam mewujudkan potensi kekayaan daerah.

Dalam penelitian Defitri et al., (2021) menyatakan kinerja keuangan pemda dipengaruhi secara positif oleh tingkat kekayaan daerah karena pemda akan menunjukkan kemandirian keuangannya dalam membiayai sendiri kegiatannya serta meningkatkan kinerja keuangan daerahnya dilihat dari semakin tingginya tingkat kekayaan yang dimiliki pemerintah daerah. Kemudian, pada penelitian Alvini et al., (2018) menyatakan kinerja keuangan pemda dipengaruhi secara signifikan oleh tingkat kekayaan daerah. Sedangkan, hasil penelitian yang diteliti oleh Wijayanti dan Suryandari (2020) menyatakan kinerja keuangan pemda tidak dapat dipengaruhi oleh tingkat kekayaan daerah. Pada penelitian ini dijelaskan bahwa pemda sebagai agen sesuai dengan instansi teori tidak dapat dipercaya oleh prinsipal untuk bertindak juga semaksimal mungkin untuk kepentingan masyarakat karena sampel pada penelitian ini menggunakan pemda yang memiliki nilai PAD relatif kecil sehingga membuat tingkat kekayaan daerah tidak dapat mempengaruhi kinerja keuangan daerah secara signifikan.

Selanjutnya, tingkat ketergantungan daerah pada pusat adalah pemda masih bergantung pada pemerintah pusat. Tingkat ketergantungan daerah pada pusat biasa dikenal dengan dana perimbangan (Simanullang, 2013). Dana perimbangan disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) daerah. Dana perimbangan menurut UU No.32/2004 dan UUNo.33/2004 termasuk Dana alokasi Khusus. Tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat cenderung membuat pemda lebih patuh akan peraturan yang ada karena semakin besar

ketergantungan pemda terhadap pemerintah pusat, membuat pemerintah daerah lebih berhati-hati dalam pengelolaan keuangannya.

Pada penelitian yang diteliti oleh Agnemas Yuseop et al., (2020) menyampaikan bahwa kinerja keuangan dipengaruhi secara signifikan negative oleh tingkat ketergantungan daerah pada pusat. Sedangkan hasil penelitian yang diteliti oleh Aswar (2019) serta Alvini et al., (2018) menunjukkan hasil bahwa tingkat ketergantungan daerah dengan kinerja keuangan pemda tidak berpengaruh karena pengelolaan pendapatan biaya eksternal tidak dilakukan secara optimal untuk membiayai kebutuhan operasional pemda serta masih ada sosial yang besar terjadi antara pemberian biaya eksternal kepada kabupaten tertentu dibandingkan dengan kabupaten lain.

Faktor yang lainnya yaitu *leverage* yang merupakan penggunaan pembiayaan pemerintah daerah, baik pembiayaan jangka panjang maupun pembiayaan jangka pendek. Secara singkat *leverage* dapat disimpulkan sebagai perbandingan utang pada modal. Apabila hutang yang dipunyai pemda semakin besar, kinerja keuangan pemda akan semakin rendah disebabkan oleh semakin tingginya *leverage* maka ketergantungan pemda terhadap pihak eksternal semakin besar.

Dalam penelitian yang diteliti oleh Wijayanti dan Suryandari (2020) menjelaskan *leverage* tidak mempengaruhi kinerja keuangan pemda karena rasio utang yang dimiliki oleh pemda terlalu kecil jika disamakan dengan ekuitas dana yang dimiliki. Sedangkan hasil dalam penelitian Agnemas Yuseop et al., (2020) membuktikan bahwa kinerja keuangan pemda dapat dipengaruhi secara signifikan oleh *leverage* karena kreditur memberikan pengawasan kepada pemda yang semakin ketat apabila semakin tingginya *leverage* pemda tersebut.

Faktor yang terakhir dalam penelitian ini adalah temuan audit BPK RI. Temuan permasalahan oleh BPK berdasarkan laporan keuangan yang melanggar peraturan pengendalian internal pemda dan peraturan perundang-undangan daerah merupakan pengertian dari temuan audit BPK. Kinerja pemda semakin buruk apabila pemda melakukan pelanggaran yang semakin banyak.

Pada penelitian yang diteliti oleh Wijayanti dan Suryandari (2020) menunjukkan bahwa temuan audit BPK dengan kinerja keuangan pemda tidak

berpengaruh karena banyaknya temuan audit yang diproksikan dengan jumlah kasus kurang mampu menggambarkan kinerja keuangan karena temuan masalah oleh BPK tidak hanya dilaporkan berdampak finansial, tetapi ada juga temuan berupa masalah administrasi yang tidak memiliki dampak finansial sehingga jumlah temuan saja secara signifikan tidak memberikan pengaruh. Sedangkan hasil yang dimuat dalam penelitian Mappiasse (2018) menunjukkan kinerja keuangan pemda dipengaruhi secara signifikan negatif oleh temuan audit BPK.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Alvini et al., (2018). Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya dengan menggunakan variabel independen *leverage* yang merupakan saran dari penelitian Aswar (2019) dan variabel temuan audit BPK yang diambil dari penelitian yang dilakukan oleh Mappiasse (2018). Peneliti menggunakan regresi data panel dengan memakai alat uji STATA sebagai pembaharuan pada penelitian ini.

Berdasarkan permasalahan, perbedaan hasil penelitian sebelumnya, serta latar belakang yang sudah dijabarkan, penulis berkeinginan serta tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan pemda di Indonesia menggunakan tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan, *leverage*, dan temuan audit BPK RI sebagai variabel independen.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bahwa kinerja keuangan pemda dapat dipengaruhi oleh tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan daerah pada pusat, *leverage*, dan temuan audit BPK RI. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah tingkat kekayaan pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah *leverage* pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah temuan audit BPK RI berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh tingkat kekayaan pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pusat terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji secara empiris peengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh temuan audit BPK RI terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang sudah diuraikan di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun manfaat praktis kepada banyak pihak, manfaat tersebut antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta mengkonfirmasi teori yang telah dirujuk dalam penelitian. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya dengan menggunakan *leverage* sebagai variabel independen yang telah disarankan dalam penelitian yang dilakukan oleh Aswar (2019) dan variabel temuan audit BPK yang diambil dari penelitian yang dilakukan oleh Mappiasse (2018). Dan juga peneliti menggunakan regresi data panel dengan memakai alat uji STATA dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan, *leverage*, dan temuan audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Daerah di Pulau Sumatera

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam meminimalisir temuan-temuan audit pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah untuk

dapat dievaluasi sehingga dapat meningkatnya pelayanan kepada masyarakat dan juga meningkatnya kinerja keuangan dalam pemerintah daerah serta kabupaten/kota di Pulau Sumatera.

2) Bagi Auditor Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk membantu kerja auditor dalam menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan serta dalam mengikhtisarkan temuan-temuan audit pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang sesuai dengan ketentuan pelanggaran terhadap perundang-undangan untuk dapat di evaluasi oleh pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah di Pulau Sumatera dapat meningkatkan kinerja keuangan pada daerah tersebut.

3) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk para peneliti selanjutnya dalam menganalisis serta menguji faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan serta dapat menjadi referensi dalam menganalisis tersebut.