

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah dilakukan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 menggunakan prinsip pemberdayaan masyarakat, meningkatkan peran serta masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, dan mengembangkan peran serta fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Seiring dengan berjalannya waktu, pelaksanaan otonomi daerah mengalami pergantian yaitu UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 ini menyatakan bahwa 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.

Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi yang berkeadilan, adanya pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Selain itu, Undang-Undang ini mewajibkan kepala daerah untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diikuti reformasi keuangan yang dimulai dari perencanaan dan

penganggaran, pelaksanaan anggaran, hingga pertanggung jawaban keuangan dan audit.

Oleh karena itu diperlukan pengukuran kinerja yang merupakan komponen penting sebagai tolok ukur dalam penetapan kebijakan keuangan dan tata kelola pemerintah yang baik. Negara menunjuk suatu lembaga yang independen untuk memeriksa laporan keuangan pemerintah daerah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Sesuai dengan amanat pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyebutkan bahwa pemeriksaan adalah 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. Pemeriksaan BPK dilakukan terhadap Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan dimaksud meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pemeriksaan yang dilakukan BPK akan menghasilkan opini audit, temuan audit dan rekomendasi. Adapun opini audit yang ada dalam standar BPK adalah Wajar Tanpa Pengecualian (*WTP/unqualified opinion*), Wajar Dengan

Pengecualian (*WDP/qualified opinion*), Tidak Wajar (*TW/adverse opinion*), dan Menolak Memberikan Pendapat (*MMP/disclaimer opinion*). Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*WTP/unqualified opinion*) adalah opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan dengan wajar dalam semua hal yang material, dengan kata lain telah disusun dengan memuaskan. Opini Wajar Dengan Pengecualian (*WDP/qualified opinion*) adalah opini bahwa pada umumnya laporan keuangan telah disajikan secara wajar namun terdapat sejumlah bagian tertentu yang belum memenuhi standar. Opini Tidak Wajar (*TW/adverse opinion*) adalah opini bahwa laporan keuangan disusun tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan penyusun laporan keuangan tidak mau melakukan perbaikan meski sudah ada koreksi yang diajukan auditor dalam pemeriksaan. Opini Menolak Memberikan Pendapat (*MMP/disclaimer opinion*) adalah opini bahwa auditor tidak dapat memberikan kesimpulan atau pendapat atas laporan keuangan karena berbagai hal misalnya karena pihak yang diperiksa membatasi ruang lingkup pemeriksaan.

Opini audit WTP dijadikan pemerintah sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan tata kelola yang baik (*good governance*). Hal ini disebabkan opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada empat kriteria yakni kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Namun pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara opini audit WTP masih

dikategorikan rendah dikarenakan pada tahun 2016 hanya terdapat 12 (dua belas) pemda yang meraih opini WTP atau sekitar 35% dari 25 (dua puluh lima) pemerintah daerah dan 8 (delapan) pemerintah kota. Sedangkan pada tahun Anggaran 2017 mengalami peningkatan menjadi 41% pemda di Sumatera Utara yang memperoleh opini WTP yang terdiri dari 12 (dua belas) kabupaten dan 1 (satu) kota. Disamping itu berdasarkan data yang diperoleh dari IHPS Semester II tahun 2015 masih terdapat pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara yang mengalami penurunan opini audit dari opini WDP menjadi TMP diantaranya Pemerintah Kabupaten Karo dan Pemerintah Nias Barat. Sedangkan pada tahun Anggaran 2016 terdapat 7 pemerintah daerah kabupaten/kotadi Provinsi Sumatera Utara yang mengalami penurunan opini audit WTP menjadi WDP.

Memperoleh opini audit WTP dan WDP memberikan keistimewaan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota karena opini audit ini salah satu syarat untuk memperoleh Dana Insentif Daerah (DID). Selain opini audit WTP dan WDP, ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada BPK juga merupakan syarat untuk memperoleh DID. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 100 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 297, kepala daerah menyampaikan laporan keuangan kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Namun berdasarkan data yang diperoleh dari BPK RI dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHPS) Semester satu tahun 2016 masih terdapat pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Utara yang terlambat dalam

menyampaikan laporan keuangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan tersebut yaitu Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Humbang Hasundutan, Pemkab Labuhanbatu, Pemkab Mandailing Natal, Pemkab Nias Utara, Pemerintah Kota (Pemkot) Sibolga, Pemkot Tanjung Balai. Ketepatan waktu dalam menyampaikan laporan keuangan harusnya ditingkatkan agar laporan keuangan tersebut dapat digunakan sebagai dasar dalam mengambil keputusan ekonomi, social, dan politik serta untuk menghindari tertundanya proses audit yang akan dilakukan oleh BPK. Oleh karena itu penulis berasumsi bahwa terdapat pengaruh antara ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota kepada BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Disamping itu merujuk pada penelitian yang dilakukan Parwanto (2017) yang menghasilkan adanya pengaruh positif secara signifikan antara ketepatan waktu terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain itu terdapat pula permasalahan dalam Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang meliputi kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja. Pendapatan diklasifikasikan menurut sumber pendapatannya, untuk pemerintah daerah dikelompokkan berdasarkan asal dan jenis pendapatan, yaitu pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan transfer (dana perimbangan/*intergovernmental revenue*) berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomo 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan, adalah adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana perimbangan terdiri atas:

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum; dan
3. Dana Alokasi Khusus

Menurut peneliti topik ini sangat menarik untuk diteliti karena beberapa hal, yang pertama Pemerintah menjadikan opini audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan tata kelola yang baik (*good governance*) padahal opini tersebut tidak selalu menggambarkan kinerja yang baik. Kedua, penelitian kinerja keuangan pemerintah daerah juga pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya namun terdapat perbedaan hasil penelitian. Oleh karena itu peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian kembali dengan objek pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara. Ketiga, peneliti menemukan bahwa masih terdapat keterlambatan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara dalam menyampaikan laporan keuangannya serta masih terdapat penurunan raihan opini audit oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara yang peneliti anggap memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan. Keempat, peneliti ingin mengetahui perkembangan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten, Kota di Provinsi Sumatera Utara dengan cakupan periode penelitian yang lebih luas yaitu tiga tahun.

Berdasarkan pemaparan tersebut, penulis bermaksud untuk menganalisa sejauh mana pengaruh opini audit BPK, ketepatan waktu penyampaian, dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota provinsi Sumatera Utara tahun 2015-2017 yang diukur dengan rasio efisiensi keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, penulis mengajukan

penelitian yang berjudul “**Pengaruh Opini Audit Bpk, Ketepatan Waktu dan Intergovernmental Revenue Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara**”.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang dipaparkan pada latar belakang, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Opini audit BPK dijadikan tolok ukur dalam keberhasilan tata kelola yang baik (*good governance*) namun opini tidak selalu menggambarkan kinerja keuangan yang efisien.
2. Apakah dasar BPK mengeluarkan opini audit terhadap laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota?
3. Apa saja kriteria ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada BPK?
4. Apakah pengaruh *intergovernmental revenue* dan bagaimana peranannya dalam kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota?
5. Apakah pengaruh kinerja keuangan pemerintah daerah dan apa saja indikator dalam pengukuran kinerjanya?
6. Bagaimana pengaruh opini audit BPK, Ketepatan waktu dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

### 1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah, maka penelitian ini hanya dibatasi pada opini audit BPK, Ketepatan waktu dan *intergovernmental revenue* dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten kota di provinsi Sumatera Utara tahun anggaran 2015-2017.

### 1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan studi-studi empiris, maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota di provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah ketepatan waktu berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota di provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota di provinsi Sumatera Utara?

### 1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota di provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui pengaruh ketepatan waktu terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota di provinsi Sumatera Utara.

3. Untuk mengetahui pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten, kota di provinsi Sumatera Utara.

### 1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Bagi akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembacanya sehingga dapat menambah wawasan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah. Bagi peneliti lainnya dapat menjadi referensi/literatur pada kajian akademis bidang ini.

2. Bagi peneliti

Untuk mengembangkan wawasan peneliti khususnya mengenai pengaruh opini audit BPK, Ketepatan waktu dan *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, serta memperkuat penelitian-penelitian sebelumnya.

3. Bagi Pemerintah

Manfaat praktis untuk memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah dalam bentuk sumbangan pemikiran tentang pentingnya kesadaran akan pencapaian suatu kinerja baik secara finansial maupun non finansial sebagai dampak dari opini audit yang diperoleh, ketepatan waktu penyampaian dan

*intergovernmental revenue* terhadap kinerja pemerintah daerah di provinsi

Sumatera

Utara.