

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah menunjuk pada instansi/lembaga/organisasi/badan yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan pada tingkat daerah. Otoritas kepala daerah dalam menjalankan hak, wewenang serta kewajiban untuk mengurus dan mengatur sendiri pemerintahan dalam wilayahnya dimulai sejak diberlakukan UU No.22 Tahun 1999 dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 sebagai sumber utama kebijakan umum. Kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga menghadirkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang semakin memperkuat otonomi daerah di Indonesia. Secara operasional, desentralisasi pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkan pelayanan masyarakat, serta melancarkan pelaksanaan pembangunan (Djaenuri & Enceng, 2019).

Pemerintah Daerah (Pemda) selain memiliki wewenang dan hak menjalankan pemerintahan di wilayahnya secara mandiri, juga berkewajiban menunjukkan pertanggungjawaban, kredibilitas serta akuntabilitas atas fungsi dan kinerja yang telah dilaksanakan. Hal ini berdasarkan pada PP (Peraturan Pemerintah) No. 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, bahwa kinerja kegiatan

pemerintah, evaluasi entitas, dan penggambaran kepatuhan perundang-undangan oleh Pemerintah Daerah dilakukan menggunakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Azahari & Sulardi, 2021).

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terbagi atas beberapa segmen, yaitu Laporan Pelaksanaan Anggaran (*Budgetary Reports*); Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Finansial terdiri dari; Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Laporan Arus Kas, serta Catatan Atas Laporan Keuangan yang berisi penjelasan lebih lanjut terkait pelaksanaan anggaran dan finansial dengan tidak terlepas dari laporan-laporan yang telah disajikan sebelumnya.

Komite Standar Akuntansi Pemerintah menyebutkan bahwa pelaporan keuangan pemerintah memiliki tujuan umum dan tujuan khusus. Secara umum, adanya pelaporan terkait keuangan pemerintah, maka dapat diketahui informasi yang berkaitan dengan posisi sumber daya ekonomi kewajiban dan ekuitas pemerintah. Lebih spesifik secara khusus, laporan keuangan pemerintah menyajikan informasi yang cukup dan berguna untuk pengambilan keputusan serta bukti akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya finansial yang dipercayakan (Komite Standar Akuntansi Pemerintah, 2021). Keterbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode, maupun antar entitas kemudian dapat dianalisis sehingga menghasilkan interpretasi yang mengungkapkan secara deskriptif terkait kinerja keuangan yang telah dijalankan.

Kinerja keuangan pemerintah menggambarkan tingkat keberhasilan pengelolaan keuangan yang merupakan salah satu faktor penting dari otonomi daerah di Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan berhasil dan sukses apabila kinerja keuangan dengan tujuan pembangunan daerah serta pelayanan terhadap masyarakat dikelola dengan baik. Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien dapat menjadi cerminan tercapainya pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang nantinya akan berdampak pada peningkatan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan.

Pada pemerintah daerah Kota Sungai Penuh, pengelolaan keuangan daerah dinilai baik dalam memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berdasarkan penghargaan yang diberikan oleh Kantor Wilayah Direktorat Jendral Perbendaharaan Provinsi Jambi, Pemerintah Daerah Kota Sungai Penuh sebagai Pemerintah Daerah dengan pengelolaan keuangan paling efektif terhadap kesejahteraan masyarakat berdasarkan kinerja tahun 2021 dari 12 entitas lainnya termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci.

Menurut Sularso dan Restianto menyebutkan bahwa kemajuan suatu daerah dapat dilihat dari pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut (Sari & Mustanda, 2019). Pengelolaan tersebut kemudian diukur menggunakan rasio yang menunjukkan tingkat keberhasilan tertentu, dalam melihat tingkat keberhasilan suatu daerah mengelola keuangan daerahnya dengan efisien maka dapat digunakan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD). Rasio efisiensi keuangan

daerah menggambarkan perbandingan antara realisasi pendapatan daerah dan realisasi belanja daerah dalam suatu periode tertentu. Capaian rasio tertentu digunakan untuk mengkategorikan keberhasilan daerah tersebut dalam mengelola keuangan dengan efisien.

Kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan dipengaruhi oleh kemampuan merencanakan Anggaran Pemerintah (*Government Budget*), dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, kemudian pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud (Riadi, 2021).

Dalam pelaksanaan penyusunan anggaran pemerintah, menggunakan acuan penganggaran sector public sebagai dasar penyusunan anggaran bagi sector penyedia layanan bagi masyarakat. Teori Penganggaran Sektor Publik (*Public Budgeting Theory*) menurut Rubenstein (2002) adalah: “*A plan for introducing programs deal with objectives and goals within a period, including an estimate of resouces required, usually comparated with past periods and showing future requirements*” (Nurkholis & Khusaini, 2019).

Hal ini juga mendukung model Performance-Based Budgeting (Kinerja Berdasarkan Penganggaran), yaitu suatu metode penganggaran publik yang menghubungkan antara alokasi anggaran dengan hasil-hasil yang akan dicapai, “*Performance-Based Budgeting is a form of budgeting that relates fund allocated to measurable result*” (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014).

Prinsip yang telah dijabarkan di atas menjadi acuan dalam penilaian kinerja dan salah satu instrument pertimbangan dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah. Dengan demikian, prinsip ini diterapkan termasuk pada Pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dan Pemerintah Daerah Kota Sungai Penuh dalam penyusunan Government Budget (Anggaran Pemerintah) untuk dapat menjalankan otonomi daerah pada periode 2018-2022.

Tabel 1.1 *Government Budget* (Anggaran Pemerintah) Pemda Kabupaten Kerinci dan Pemda Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022

Tahun	Government Budget Kabupaten Kerinci (Dalam Jutaan Rupiah)		Government Budget Kota Sungai Penuh (Dalam Jutaan Rupiah)	
	Pendapatan	Belanja	Pendapatan	Belanja
2018	1.161,39	1.180,20	714,06	796,13
2019	1.327,06	1.394,43	828,38	864,41
2020	1.368,15	1.424,05	814,01	847,03

2021	1.211,20	1.226,59	767,34	812,24
2022	1.101,03	1.116,57	752,78	797,78

Sumber data: djpk Kementerian Keuangan RI

Berdasarkan penelitian terdahulu dalam hal pendapatan daerah, dengan adanya pencapaian jumlah pendapatan daerah yang tinggi maka tentunya pemerintah daerah memiliki ketersediaan jumlah kas yang cukup untuk menjalankan pembiayaan kegiatan program kerja yang telah dianggarkan. Hal ini berbanding lurus dengan penilaian kinerja pemerintah bahwa semakin efektif serta efisien pembangunan daerah dan pelayanan terhadap masyarakat maka pengelolaan daerah juga dapat dikatakan baik (Tahir, Mas'ud, & Plyriadi, 2019). Penelitian lainnya menunjukkan bahwa anggaran pendapatan pemerintah daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sementara anggaran belanja berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. (Lestari & Indah, 2021).

Untuk memperkuat regulasi pengelolaan keuangan pemerintah daerah, tidak hanya dilakukan dengan menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban, akan tetapi juga dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang telah disajikan, pemeriksaan hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian internal yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, hal ini berdasarkan Standar Pemeriksaan – Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007

tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Daerah. Rangkaian prosedur pemeriksaan tersebut kemudian disebut sebagai proses Audit.

Audit menurut Arens & Loebbecke (2003) didefinisikan sebagai proses pengumpulan dan pengevaluasian bahan bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu entitas ekonomi yang dilakukan seseorang yang kompeten dan independent untuk dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan (Studinews, 2023). Hasil dari proses audit disampaikan dalam bentuk opini yang terbagi atas opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas, Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar, dan Tidak Menyatakan Pendapat atau *Disclaimer of Opinion*.

Ruang lingkup penelitian ini juga tidak terlepas dari kewajiban dalam menjalani pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK. Berdasarkan pemeriksaan tersebut, berikut merupakan opini audit yang diterima oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dan Pemerintah Daerah Kota Sungai Penuh untuk rentang penelitian tahun 2018-2022.

Tabel 1.2 *Audit Opinion* (Opini Audit) Pemda Kabupaten Kerinci dan Pemda Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022

Tahun	<i>Audit Opinion</i> Kabupaten Kerinci	<i>Audit Opinion</i> Kota Sungai Penuh
2018	WTP	WTP

2019	WTP	WTP
2020	WTP	WTP
2021	WTP	WTP
2022	WTP-PSH	WTP-PSH

Sumber data: www.jambi.bpk.go.id

Terhadap pemberian opini WTP-PSH di Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh, BPK menekankan pada Catatan 5.3.1.4.3 Aset Lain-Lain atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Sungai Penuh TA 2021 yang menjelaskan bahwa pada posisi Neraca per 31 Desember 2021 terdapat ketekoran kas sebesar Rp2,52 miliar, terdiri atas penyerahan aset lain-lain dari Pemerintah Kabupaten Kerinci kepada Pemerintah Kota Sungai Penuh berupa ketekoran kas di BLUD posisi Neraca per 30 Juni 2021 sebesar Rp2,40 miliar serta reklasifikasi dari akun Kas di BLUD ke akun Aset Lain-Lain karena ketekoran kas di BLUD sebesar Rp116,66 juta. Atas ketekoran kas tersebut telah dipulihkan sebesar Rp2,52 miliar pada tanggal 11, 12, 13 dan 14 April 2022. Opini BPK tidak dimodifikasi sehubungan dengan hal tersebut.

BPK juga menekankan pada Catatan 5.3.1.4.3 Aset Lain-Lain atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kerinci TA 2021 yang menjelaskan bahwa pada posisi Neraca per 30 Juni 2021 terjadi ketekoran kas sebesar Rp2,40 miliar yang merupakan reklasifikasi dari akun Kas di Bendahara BLUD ke Aset Lain-Lain sebelum diserahkan kepada Pemerintah Kota Sungai Penuh. Atas ketekoran kas tersebut telah

dipulihkan sebesar Rp2,40 miliar pada tanggal 11, 12, 13, dan 14 April 2022. Opini BPK tidak dimodifikasi sehubungan dengan hal tersebut.

Manfaat adanya audit keuangan adalah untuk mencapai tujuan keuangan, sebab dengan memeriksa keuangan, dapat diuji sejauh mana kemampuan pemerintah dalam melaksanakan anggaran Negara dengan tidak mengabaikan ketentuan perundang-undangan. Opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah juga dapat dijadikan sebagai instrument pengambilan keputusan bagi kebijakan pada tahun berikutnya. Kebutuhan pemerintah untuk memperoleh prestasi yang baik di mata masyarakat dan pihak pengguna laporan keuangan yang berkepentingan akan memotivasi pemerintah untuk mempertahankan kinerjanya jika opini tahun lalu sudah baik dan meningkatkan kinerjanya jika opini tahun lalu masih kurang baik. Dengan demikian, opini audit tahun sebelumnya akan memacu pemerintah untuk memperoleh kinerja yang lebih baik di masa yang akan datang (Nensy, 2016).

Mengacu pada pendapat tersebut, keterkaitan finansial pemerintah daerah dengan opini audit tahun sebelumnya dapat dijadikan sebagai variabel moderasi yang memungkinkan untuk memperkuat ataupun memperlemah pengaruh anggaran pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Opini audit tahun sebelumnya dapat memperkuat pengaruh anggaran pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sejalan dengan teori motivasi yang dikembangkan oleh McClelland dan Abraham H. Maslow tentang kebutuhan berprestasi dimana pemerintah akan berupaya untuk mempertahankan prestasi yang telah diraih pada

tahun sebelumnya untuk terus meningkatkan kinerja dan citra baik di tahun-tahun berikutnya (Nensy, 2016). Sementara opini audit tahun sebelumnya dapat memperlemah pengaruh anggaran pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah apabila keberhasilan yang telah dicapai sebelumnya dianggap cukup dan memuaskan sehingga pada periode berikutnya tidak dilakukan strategi untuk mencapai tingkat yang lebih tinggi untuk mempertahankan prestasi yang telah diraih sebelumnya.

Sebagaimana teori yang telah disampaikan tersebut, pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dan Pemerintah Daerah Kota Sungai Penuh, Opini audit dengan predikat setara sangat baik yang telah didapatkan setiap tahunnya dijadikan sebagai acuan untuk mempertahankan kinerja yang baik dari tahun ke tahun. Namun demikian, nyatanya masih banyak terdapat kecurangan dan temuan audit yang mengindikasikan belum efisiennya pengelolaan pemerintah daerah tersebut. Hal ini berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang dipublik secara resmi dan juga melalui media massa.

Apabila hasil pemeriksaan dengan temuan indikasi kecurangan ini dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan anggaran tahun berikutnya, tidak menutup kemungkinan hal itu dapat memberikan pengaruh buruk bagi kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh pada tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan teori dan fenomena yang telah diuraikan di atas dan didukung dengan fakta-fakta yang ada, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh dan lebih mendalam tentang “**Pengaruh *Government Budget* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan *Audit Opinion* sebagai Variabel Moderasi**” (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dan Pemerintah Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022).

1.2 Rumusan dan Batasan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis merumuskan masalah skripsi ini sebagai berikut:

1. Apakah *Government Budget* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022?
2. Apakah *Government Budget* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022 apabila dimoderasi oleh *Audit Opinion*?

Agar penelitian ini tidak terlalu luas tinjauannya, batasan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis rasio kinerja keuangan pemerintah daerah hanya dilakukan dengan menggunakan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui adanya pengaruh *Government Budget* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022.
2. Untuk mengetahui adanya pengaruh *Government Budget* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh tahun 2018-2022 apabila dimoderasi oleh *Audit Opinion*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh, penelitian ini diharapkan dapat diterima sebagai masukan dan bahan pertimbangan mengenai pengelolaan anggaran pemerintah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.
2. Masyarakat, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dan Kota Sungai Penuh sehingga dapat dijadikan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.

3. Akademis, penelitian ini bisa digunakan sebagai literatur dan bahan untuk melakukan pengembangan pada penelitian berikutnya tentang kinerja keuangan pemerintah daerah.

