

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah terdiri dari dua kata, yakni *otonomi* dan *daerah*. Otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos* yang secara etimologi berarti sendiri sedangkan *nomos* diartikan sebagai aturan atau undang-undang. Sehingga otonomi disimpulkan sebagai aturan yang mandiri. Daerah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah tempat/kawasan dalam satu lingkungan yang sama keadaannya. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai tempat/kawasan tertentu yang memiliki aturan yang bersifat mandiri.

Pasal 1 ayat (6) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan bahwasanya otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Fauzi (2019) otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah yang pengelolaannya dilaksanakan secara adil, jujur, dan demokratis.

Tujuan dari otonomi daerah termuat dalam Pasal 2 ayat 3 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni diharapkan setiap daerah mampu meningkatkan pelayanan umum, daya saing, serta kesejahteraan masyarakat pada daerah tersebut. Pendelegasian hak, wewenang, dan kewajiban dari pemerintah pusat kepada daerah otonom merupakan upaya pemerintah dalam mendorong pembangunan daerah lebih produktif, kreatif, serta inovatif.

Salah satu bentuk implementasi penyelenggaraan sistem pemerintahan didasarkan atas asas otonomi daerah adalah pelimpahan kewajiban dan kewenangan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 280 ayat (1) dan Pasal 283 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip pengelolaan keuangan daerah diperjelas dalam Pasal 283 ayat 3 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yakni dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pemerintah daerah wajib menyusun Laporan Keuangan Perintah Daerah sebagai bentuk pertanggung jawaban pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah

2.1.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Setiap entitas pemerintah daerah wajib menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat LKPD. LKPD menjadi bukti dari pelaksanaan APBN oleh entitas pemerintah daerah pada satu periode anggaran.

Sukmaningrum & Harto (2012) menjelaskan laporan keuangan merupakan catatan yang dapat diartikan sebagai data atau informasi dari suatu entitas yang dapat

merepresentasikan kinerja selama suatu periode akuntansi tertentu. Dikatakan sebagai informasi jika data-data dalam laporan keuangan digunakan dalam pengambilan keputusan (*making decision*). Selain perwujudan akuntabilitas dan transparansi dalam rangka mewujudkan *Good Governance*, LKPD juga dimaksudkan sebagai bentuk pertanggungjawaban sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan terselenggara secara bersih, bertanggung jawab, berhasil guna, berdaya guna serta terbebas dari KKN (Kurnia, 2020).

LKPD terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP SAL), Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Neraca, serta Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menjelaskan tujuan laporan keuangan secara spesifik yaitu menyediakan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan menyiratkan akuntabilitas entitas pelapor dalam hal ini pemerintah atas penggunaan sumber daya yang masyarakat percayakan kepadanya. Selain itu juga dijelaskan tujuan umum laporan keuangan yakni sebagai *tools* memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan dan dihasilkan dari operasi berkelanjutan, serta menilai prospektif dimasa mendatang termasuk risiko yang mungkin terjadi. Namun, tujuan laporan keuangan dianggap terpenuhi jika memenuhi empat prasyarat normatif karakteristik kualitatif, yaitu: relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

2.1.3 Principle-Agent Theory

Teori agen dan prinsipal atau dikenal dengan istilah teori keagenan merupakan teori yang pertama kali dicetuskan oleh Jensen dan Meckling. Jensen dan Meckling

(dalam Masyiah Kholmi, 2017) menjelaskan teori keagenan sebagai hubungan kontrak antara satu atau lebih prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada agen untuk membuat keputusan.

Pada praktiknya, hubungan antara agen dan prinsipal sering sekali terjadi masalah (*agency problem*). Permasalahan tersebut umumnya dipicu karena adanya benturan/konflik antara tugas dengan kepentingan pribadi dari prinsipal yang menyimpang dari perilaku kooperatif. Untuk mengurangi risiko tersebut, dibutuhkan tim khusus yang bertugas melakukan pengawasan dan pemeriksaan berkala atas setiap kebijakan dan tindakan yang diterapkan prinsipal.

Pada entitas sektor publik, hubungan keagenan digambarkan pada relasi antara masyarakat dengan pemerintah. Masyarakat selaku agen, mengamankan kepercayaan kepada pemerintah selaku prinsipal untuk menerapkan strategi dalam mengelola sumber daya alam. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku entitas eksternal di luar pemerintah bertindak sebagai pemeriksa yang akan menilai kinerja pemerintah selama periode tertentu. BPK dibentuk untuk menjamin setiap kebijakan publik (*government policy*) yang diterapkan pemerintah sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan serta mengarah pada pembangunan berkelanjutan.

2.1.4 Opini Audit

Laporan keuangan merupakan representasi dari kondisi aktual keuangan entitas pemerintah yang setiap akhir periode akan diperiksa oleh BPK untuk dinilai kewajarannya dengan berpedoman pada kriteria dalam hal ini SPKN. Berdasarkan Pasal 1 ayat (11) UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, opini didefinisikan sebagai “Pernyataan

profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan”.

Hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK menghasilkan empat jenis opini audit, diantaranya:

- Wajar Tanpa Pengecualian (*WTP/Unqualified Opinion*)

Laporan keuangan akan mendapat predikat WTP ketika entitas telah didukung dengan sistem pengendalian internal yang memadai serta pos-pos yang termuat dalam laporan keuangan telah sesuai dengan standar dan disajikan secara wajar dalam semua hal yang material. Opini WTP memberikan tingkat keandalan yang lebih tinggi atas laporan keuangan dibanding jenis opini lainnya.

- Wajar Dengan Pengecualian (*WDP/Qualified Opinion*)

Sesuai dengan namanya, WDP diberikan kepada entitas yang menyajikan laporan keuangan secara wajar, dengan pengecualian pada pos tertentu karena terdapat salah saji material. Laporan keuangan dari entitas yang mendapat opini WDP dapat diandalkan dan digunakan oleh pengguna dengan memperhatikan masalah yang diungkap auditor pemeriksa

- Tidak Wajar (*TW/Adverse Opinion*)

Opini TW diberikan kepada entitas ketika sistem pengendalian internal tidak memadai serta terdapat pos salah saji pada laporan keuangan baik secara individual maupun *pervasive* yang berpengaruh secara material atau bahkan keseluruhan yang mengakibatkan laporan keuangan tidak dapat

diandalkan oleh pengguna dalam pengambilan keputusan (*making decision*).

- Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*Disclaimer of Opinion*)

BPK akan memberikan opini TMP ketika entitas memberikan pembatasan kepada auditor atau karena alasan lainnya yang menyebabkan auditor tidak memperoleh cukup bukti untuk menilai kewajaran laporan keuangan.

2.1.5 Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan

BPK memberikan saran rekomendasi perbaikan kepada entitas yang diperiksa untuk ditindak lanjuti dalam hal ini kepada pejabat yang berwenang. Rekomendasi tersebut diharapkan dapat mencegah dan memulihkan kerugian negara serta meningkatkan sistem pengendalian internal sehingga setiap program pemerintah dapat berjalan dengan efektif, efisien, dan ekonomis. Setiap rekomendasi menjadi kewajiban pejabat untuk menyelesaikannya baik dalam bentuk jawaban maupun penjelasan sejak rekomendasi tersebut diterima.

Tindak lanjut yang dilaksanakan pemerintah daerah akan terus dipantau oleh BPK dan dilaporkan dalam Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP). TLRHP mengklasifikasikan hasil tindak lanjut dalam empat klasifikasi, di antaranya: Tindak lanjut telah sesuai dengan rekomendasi, Tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi, Rekomendasi belum ditindak lanjuti, serta Rekomendasi tidak dapat ditindak lanjuti.

2.1.6 Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan adalah prestasi kerja atas pelaksanaan program atau kegiatan melalui anggaran yang tersedia dengan membandingkan sejauh mana tujuan telah tercapai. Alat utama yang dibutuhkan untuk pengukuran kinerja adalah laporan keuangan yang memuat data-data untuk diolah kemudian menghasilkan rasio yang merepresentasikan kinerja suatu entitas. Pengukuran kinerja yang tepat dan akurat menghasilkan informasi yang berkualitas bagi entitas dalam mengevaluasi kebijakan serta menilai prospektif dimasa mendatang.

Penting bagi entitas sektor publik melakukan analisis kinerja keuangan mengingat sejak tahun 2005 terjadi pergeseran dari penganggaran berbasis *input* menjadi penganggaran berbasis kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil (*outcome*) melalui optimalisasi masukan (*input*) dan keluaran (*output*)

2.1.7 Value for Money Concept

Value for Money merupakan salah satu konsep yang digunakan dalam mengukur kinerja keuangan. Mardiasmo (dalam Sari, 2014) Implementasi konsep *value for money* dapat memperbaiki akuntabilitas dan kinerja sektor publik seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dalam pelaksanaan *good governance*.

Lebih dalam, *value for money* didasarkan pada tiga elemen, di antaranya ekonomis, efisiensi, dan ekonomis (Mardiasmo, 2009). Ketiga elemen tersebut merupakan elemen yang saling terkait. Ekonomis berbicara tentang penghematan biaya yang dikeluarkan entitas dalam memperoleh *input*, efisiensi berkaitan dengan

perbandingan antara *input* dan *output*, serta efektivitas yakni menilai tingkat pencapaian *outcome* suatu program/kegiatan sebagai dampak dari *output*.

2.1.7.1 Rasio Ekonomis

Pengukuran yang digunakan untuk menghitung tingkat ekonomis pada sektor publik adalah realisasi belanja dibandingkan dengan anggaran belanja. Ketika realisasi belanja melebihi anggaran belanja, hal ini berarti belanja pemerintah dalam kondisi membengkak atau bisa diartikan kurang bahkan tidak ekonomis. Sebaliknya saat anggaran belanja lebih besar daripada yang realisasinya berarti terdapat penghematan yang berhasil dilakukan oleh pemerintah.

$$\text{Rasio Ekonomis: } \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%$$

Tabel II.1 Kriteria Penilaian Tingkat Ekonomis

Rasio Ekonomis:	Kriteria Penilaian Ekonomis:
< 100%	Ekonomis
Tepat 100%	Ekonomis Berimbang
> 100%	Tidak Ekonomis

Sumber: (Sari, 2014)

2.1.7.2 Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi dihitung dengan membandingkan pengeluaran/biaya terhadap pencapaian hasil. Pada dasarnya, efisiensi lebih menekankan pada penghematan biaya dalam rangka pencapaian tujuan. Pengelolaan keuangan sektor publik,

dikatakan berada pada kondisi efisien yaitu ketika realisasi pendapatan pemerintah lebih besar daripada realisasi belanjanya.

$$\text{Rasio Efisiensi: } \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Realisasi Pendapatan}} \times 100\%$$

Tabel II.2 Kriteria Penilaian Tingkat Efisiensi

Rasio Efisiensi:	Kriteria Penilaian Efisiensi:
< 100%	Efisiensi
Tepat 100%	Efisiensi Berimbang
> 100%	Tidak Efisiensi

Sumber: (Sari, 2014)

2.1.7.3 Rasio Efektivitas

Penilaian terhadap efektivitas lebih menekankan pada pencapaian tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan tanpa memperhitungkan besaran biaya yang digunakan. Rasio efektivitas dapat dihitung dengan membandingkan realisasi pendapatan terhadap anggaran pendapatan. Pengelolaan kegunaan pemerintah berjalan efektif jika pendapatan sama dengan atau melebihi dari yang ditargetkan.

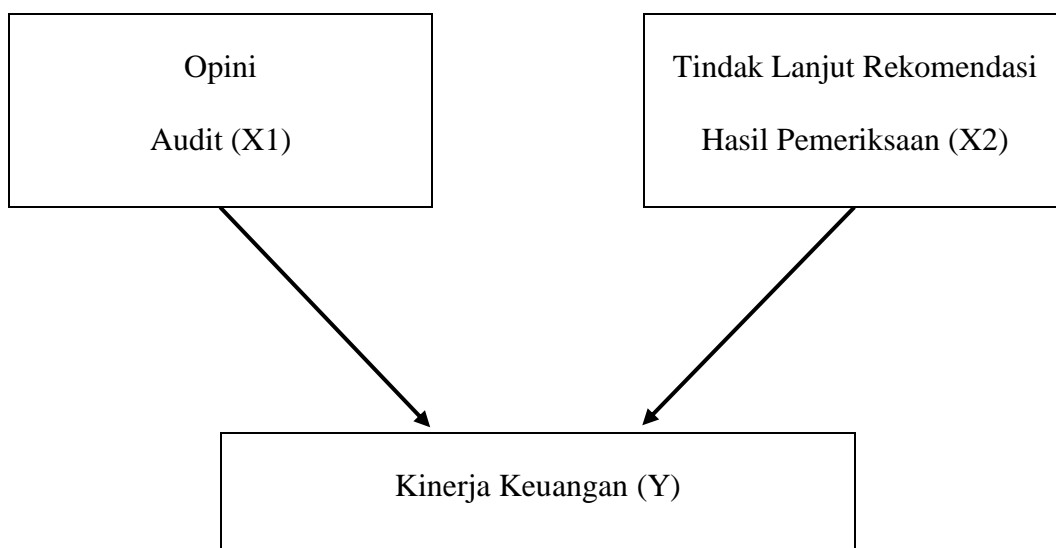
$$\text{Rasio Efektivitas: } \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}} \times 100\%$$

Tabel II.3 Kriteria Penilaian Tingkat Efektivitas

Rasio Efektivitas:	Kriteria Penilaian Efektivitas:
> 100%	Efektivitas
Tepat 100%	Efektivitas Berimbang
< 100%	Tidak Efektivitas

Sumber: (Sari, 2014)

2.2 Kerangka Pemikiran



2.3 Penelitian Terdahulu

Dalam beberapa karya tulis terdahulu, telah banyak dilakukan penelitian terkait ada atau tidaknya pengaruh pemberian klasifikasi opini terhadap kinerja pengelolaan keuangan baik dari sektor privat maupun sektor publik. Hal yang sama juga telah banyak penelitian terkait pengaruh tindak lanjut rekomendasi dari BPK kepada entitas publik terhadap kinerja pengelolaan keuangan pemerintah.

Hasil penelitian oleh Andani et al. (2019) menyimpulkan bahwa opini berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan melalui studi kasus

pada 30 provinsi di Indonesia dengan proksi kinerja didasarkan pada skor Evaluasi Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD), Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini & Erawati (2016) menyimpulkan bahwa terdapat pengaruh positif dan signifikan dari opini terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten/kota se-Provinsi Bali. Kesimpulan yang sama juga ditemukan dalam penelitian Kurnia (2020) yang menyatakan bahwa opini berpengaruh positif dan tindak lanjut rekomendasi berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berkaitan dengan tindak lanjut rekomendasi, Hasrul (2016) juga menyimpulkan bahwa tindak lanjut rekomendasi memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah melalui studi kasus pada SKPD kabupaten Poso.

Berbeda dengan penelitian yang disebutkan sebelumnya, hasil pengujian dalam penelitian yang dilakukan oleh Kusuma & Kurnasih, (2017) dan Ditasari & Sudrajat (2020), menyimpulkan bahwa opini tidaklah memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Kemudian terkait dengan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, Tjandrakirana et al. (2019) melalui sampelnya yakni pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Selatan menyimpulkan bahwa tidak terdapat pengaruh dari tindak lanjut rekomendasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.4 Pengembangan Hipotesis

H1: Opini Audit dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK RI secara simultan berpengaruh terhadap tingkat ekonomis pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

- H2: Opini Audit BPK RI berpengaruh terhadap tingkat ekonomis pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H3: Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK RI berpengaruh terhadap tingkat ekonomis pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H4: Opini Audit dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK RI secara simultan berpengaruh terhadap tingkat efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H5: Opini Audit BPK RI berpengaruh terhadap tingkat efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H6: Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK RI berpengaruh terhadap tingkat efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H7: Opini Audit dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK RI secara simultan berpengaruh terhadap tingkat efektivitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H8: Opini Audit BPK RI berpengaruh terhadap tingkat efektivitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.
- H9: Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK RI berpengaruh terhadap tingkat efektivitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.