

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi. Daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang seperti tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 1. Pemerintah Daerah merupakan pengelola keuangan daerah yang menjalankan segala kebijakan dari pusat maupun daerah. Menurut Bangsawan dan Abbas (2021), sebagai bentuk pertanggungjawaban Bupati/Walikota/Gubernur di bidang keuangan, maka Bupati/Walikota/Gubernur setiap tahun diwajibkan menyusun laporan keuangan pemerintah daerah. Masyarakat juga menuntut pemerintah daerah menyampaikan laporan keuangan agar tercipta kepercayaan masyarakat kepada daerahnya.

Menurut Fitriana, dkk. (2020), salah satu pilar utama tegaknya perekonomian suatu negara adalah adanya akuntabilitas dari pemangku kekuasaan. Pemerintah daerah harus menunjukkan kredibilitas dan akuntabilitasnya sebagai bukti bahwa mereka telah menjalankan amanah dan bertanggung jawab dalam mengelola sumber daya publik. Akuntabilitas pemerintah daerah dalam mengelola dan mengalokasikan keuangan negara dituangkan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hal ini diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Proses pembuatan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah harus mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 2005 yang sudah diperbaharui menjadi PP No. 71 Tahun 2010.

Laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah daerah setiap tahun harus diperiksa dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) wajib menyampaikan laporan keuangan kepada BPK dalam waktu tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. UU No. 15 Tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa BPK memiliki tanggung

jawab untuk melakukan audit atas LKPD dan memberikan waktu paling lambat dua bulan untuk BPK melakukan pemeriksaan. Pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan dalam rangka menilai kewajaran informasi yang kemudian dinyatakan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Laporan hasil pemeriksaan BPK memuat pernyataan atau opini auditor atas laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan dalam IHPS I BPK RI (2020), laporan hasil pemeriksaan turut menjabarkan temuan-temuan yang didapatkan auditor ketika memeriksa laporan keuangan. Setiap temuan audit dapat terdiri dari satu atau lebih permasalahan, yaitu temuan atas kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) dan/atau ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. BPK menetapkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) sebagai acuan bagi pemeriksa/auditor dalam melakukan pemeriksaan. Selain itu, BPK menetapkan kode etik untuk menegakkan nilai-nilai dasar integritas, independensi, dan profesionalisme. Untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, BPK juga memiliki kewenangan memberikan pendapat yang diperlukan karena sifat pekerjaannya menilai dan/atau menetapkan kerugian negara, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah, dan memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara.

Setiap tahun, BPK memeriksa laporan keuangan pemerintah dengan tujuan memberi opini atas kewajaran laporan keuangan. Opini audit dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia terdiri dari empat, yaitu Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Data opini audit BPK RI kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan selama tahun 2017-2021 menunjukkan bahwa 17 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan sebagian besar telah mengalami peningkatan opini audit dari selain WDP menjadi WTP yang akan dijelaskan dalam tabel 1.1.

**Tabel 1.1 Daftar Opini Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan**

No	Pemerintah Daerah	Tahun				
		2017	2018	2019	2020	2021
1	Kabupaten Banyuasin	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
2	Kabupaten Empat Lawang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
3	Kabupaten Lahat	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
4	Kabupaten Muara Enim	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
5	Kabupaten Musi Banyuasin	WTP	WTP	WTP	WTP	WDP
6	Kabupaten Musi Rawas	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
7	Kabupaten Musi Rawas Utara	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP PSH
8	Kabupaten Ogan Ilir	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
9	Kabupaten Ogan Komering Ilir	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP PSH
10	Kabupaten Ogan Komering Ulu	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
11	Kabupaten OKU Selatan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
12	Kabupaten OKU Timur	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
13	Kabupaten PALI	WDP	WTP	WTP	WDP	WTP PSH
14	Kota Lubuklinggau	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
15	Kota Pagar Alam	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
16	Kota Palembang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
17	Kota Prabumulih	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP

Sumber: LHP BPK-RI Tahun 2017-2021

Pada tabel 1.1 sebagian besar daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan telah mengalami peningkatan opini yang ditunjukkan dengan semakin berkurangnya penerimaan opini non-WTP. Namun, masih ada daerah yang mengalami penurunan opini dengan memperoleh opini WDP seperti Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten PALI. Kabupaten Musi Banyuasin memperoleh opini WTP sejak tahun 2017-2020 namun mengalami penurunan di tahun 2021. Kabupaten PALI ditahun 2018-2019 sudah mengalami kenaikan namun kembali memperoleh opini WDP ditahun 2020. Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi penerimaan opini di Kabupaten PALI.

Opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah adalah Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) akan memperoleh tingkat keyakinan yang lebih tinggi dari masyarakat untuk mempercayai informasi di dalamnya. Namun, jika opini audit masih berupa Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atau berbagai jenis opini audit lainnya yang berkategori kurang baik, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai entitas pengelola kekayaan daerah belum 100% dapat memberikan keyakinan akan kinerja selama tahun anggaran berjalan. Pemerintah Daerah harus termotivasi untuk mendapatkan Opini Audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK, karena itu menjadi jati diri suatu pemerintah daerah di mata masyarakat. Berdasarkan hasil audit BPK terhadap laporan keuangan di kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan dapat diketahui bahwa setiap tahunnya terjadi peningkatan opini. Dalam hal opini yang diberikan atas laporan keuangan pemerintah daerah semakin membaik, seharusnya temuan audit yang berupa temuan atas kelemahan pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dapat diminimalisir. Di dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHP) BPK, opini audit yang dikeluarkan oleh BPK biasanya sering berbanding terbalik dengan hasil temuan yang ditemukan oleh auditor. Semakin sedikit temuan atas laporan keuangan, semakin baik kualitas laporannya dan semakin banyak temuan atas laporan keuangan, semakin berkurang kualitas laporannya. Dari pengamatan penulis terhadap laporan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan tahun 2017-2021, ditemukan adanya fenomena bahwa ada beberapa kabupaten/kota yang mendapat opini WTP tapi jumlah temuan auditnya relatif lebih besar dari beberapa kabupaten yang memperoleh opini WDP. Fenomena ini dapat dilihat pada tabel 1.2.

**Tabel 1.2 Daftar Jumlah Temuan Audit Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan**

No	Pemerintah Daerah	2017		2018		2019		2020		2021	
		Opini	T	Opini	T	Opini	T	Opini	T	Opini	T
1	Kabupaten Banyuasin	WTP	18	WTP	11	WTP	18	WTP	15	WTP	7
2	Kabupaten Empat Lawang	WTP	25	WTP	21	WTP	17	WTP	15	WTP	5
3	Kabupaten Lahat	WTP	15	WTP	8	WTP	13	WTP	14	WTP	4
4	Kabupaten Muara Enim	WTP	9	WTP	10	WTP	9	WTP	10	WTP	4
5	Kabupaten Musi Banyuasin	WTP	15	WTP	13	WTP	15	WTP	12	WDP	14
6	Kabupaten Musi Rawas	WTP	19	WTP	12	WTP	17	WTP	10	WTP	14
7	Kabupaten Musi Rawas Utara	WTP	13	WTP	22	WTP	11	WTP	12	WTP PSH	7
8	Kabupaten Ogan Ilir	WTP	20	WTP	12	WTP	12	WTP	18	WTP	6
9	Kabupaten Ogan Komering Ilir	WTP	14	WTP	13	WTP	22	WTP	7	WTP PSH	8
10	Kabupaten Ogan Komering Ulu	WTP	18	WTP	16	WTP	14	WTP	8	WTP	15
11	Kabupaten OKU Selatan	WTP	25	WTP	18	WTP	15	WTP	11	WTP	17
12	Kabupaten OKU Timur	WTP	18	WTP	12	WTP	11	WTP	14	WTP	9
13	Kabupaten PALI	WDP	29	WTP	15	WTP	6	WDP	14	WTP PSH	15
14	Kota Lubuklinggau	WTP	11	WTP	9	WTP	10	WTP	9	WTP	4
15	Kota Pagar Alam	WTP	20	WTP	21	WTP	18	WTP	10	WTP	9
16	Kota Palembang	WTP	22	WTP	7	WTP	10	WTP	23	WTP	10
17	Kota Prabumulih	WTP	15	WTP	20	WTP	16	WTP	8	WTP	12

Sumber: LHP BPK-RI Tahun 2017-2021

Tabel 1.2 menunjukkan di tahun tertentu meskipun daerah yang memiliki opini WDP mempunyai jumlah temuan yang lebih banyak, namun daerah yang

memiliki opini WTP juga memiliki jumlah temuan yang tidak dapat dikatakan sedikit. Contohnya, di tahun 2020, Kabupaten PALI memperoleh opini WDP dengan jumlah temuan 14 dan di tahun yang sama Kabupaten Ogan Ilir memperoleh opini WTP jumlah temuan 18 dan Kota Palembang memperoleh opini WTP dengan jumlah temuan 23. Selanjutnya, di tahun 2021 Kabupaten Musi Banyuasin memperoleh opini WDP dengan jumlah temuan 14 dan Kabupaten OKU Selatan memperoleh opini WTP dengan jumlah temuan 17. Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa meskipun pemerintah daerah memperoleh opini WTP, nyatanya di beberapa daerah masih ada jumlah temuannya jauh lebih banyak dibandingkan dengan daerah yang memperoleh opini WDP. Semestinya kabupaten/kota yang memperoleh opini WTP harus secara konsisten berupaya mengurangi jumlah temuan setiap tahunnya.

Adanya kabupaten/kota yang memperoleh opini WTP tetapi jumlah temuannya tinggi, tentu menjadi sorotan karena standar pemeriksaan keuangan negara menyaratkan bahwa pemeriksaan LKPD itu harus melalui pengujian efektivitas SPI dan pemeriksaan terhadap kepatuhan. Hal ini sudah dijelaskan di dalam UU No. 15 Tahun 2004 yang menyatakan dalam hal pemberian opini atas kewajaran laporan keuangan harus didasari atas optimalnya pengimplementasian sistem pengendalian internal, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, kecukupan pengungkapan, dan kesesuaian dengan SAP yang berlaku. Sehingga apabila permasalahan seperti ini terus terjadi dan tidak ditindaklanjuti, maka akan menimbulkan pertanyaan dan perdebatan di masyarakat. Fenomena inilah yang membuat peneliti tertarik untuk menguji variabel temuan audit khususnya pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan. Dari hasil penelitian Atmaja dan Probohudono (2015), menyatakan bahwa penentuan opini sangat tergantung dari nilai temuan audit dan semestinya nilai temuan untuk opini non-WTP akan lebih material jika dibandingkan opini WTP. Namun untuk membuktikan secara empiris apakah temuan audit pada pemerintah daerah berpengaruh terhadap opini audit maka perlu dilakukan penelitian dengan melakukan analisis terhadap LHP – LKPD.

Selain pengaruh dari jumlah temuan audit, faktor penerimaan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah juga dipengaruhi oleh Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan (TLHP). Berdasarkan Laporan Kinerja BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2017-2021 menyatakan Persentase Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan yang ditargetkan untuk tahun 2017-2018 belum mencapai target. Realisasi tahun 2017 sebesar 48,95% dan realisasi tahun 2018 sebesar 43,86% dari target capaian sebesar 65%. Persentase Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan yang ditargetkan tahun 2019-2021 sebesar 75%, telah direalisasikan pada tahun 2019 sebesar 47,46%, tahun 2020 sebesar 70,79%, dan tahun 2021 sebesar 84,23%. Kenaikan realisasi ini disebabkan adanya kegiatan percepatan penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan oleh pemerintah daerah selain kegiatan pemantauan tindak lanjut yang dilaksanakan secara rutin setiap semester. Tindak lanjut hasil pemeriksaan merupakan salah satu fokus utama kepala daerah, karena setiap kepala daerah/pimpinan organisasi wajib merespon 90 hari atau 3 bulan atas temuan dari BPK. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Kusumawati dan Ratmono (2017) menyatakan bahwa tindak lanjut hasil pemeriksaan berpengaruh positif dan signifikan terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan penjelasan sebelumnya dan hasil penelitian ini, peneliti juga tertarik untuk memasukkan variabel Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan (TLHP) sebagai bahan penelitian di kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan.

Pratiwi dan Aryani (2016) meneliti pengaruh karakteristik pemerintah daerah (ukuran pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat, kekayaan daerah, dan realisasi belanja pemerintah daerah) karakteristik kepala daerah dan tindak lanjut temuan audit terhadap opini BPK. Hasilnya, ukuran pemerintah daerah, kekayaan daerah, tindak lanjut temuan audit, dan masa kerja kepala daerah memiliki pengaruh positif terhadap opini audit, sedangkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat dan realisasi belanja pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap opini audit. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, peneliti juga tertarik untuk memasukkan salah satu variabel karakteristik pemerintah daerah yaitu ukuran pemerintah daerah sebagai bahan penelitian di kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan.

Dari hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan temuan audit yaitu kelemahan atas SPI dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan ukuran pemerintah daerah menunjukkan inkonsistensi. Irman dan Suryati (2017), Rosadi, dkk. (2017), dan Fitriana, dkk. (2020) menunjukkan hasil bahwa temuan audit atas kelemahan SPI dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan berpengaruh terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, penelitian yang dilakukan oleh Alfiani, dkk. (2017) menunjukkan hasil bahwa temuan audit atas kelemahan SPI dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tidak berpengaruh terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian Pratiwi dan Aryani (2016) menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Irman dan Suryati (2017) dan Rosadi, dkk. (2017) menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan fenomena masalah yang sudah diuraikan dan adanya inkonsistensi dari hasil penelitian-penelitian sebelumnya atas faktor-faktor yang mempengaruhi opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah, maka penelitian ini difokuskan untuk menguji beberapa faktor yang telah diuji oleh penelitian sebelumnya, yaitu: temuan audit yang terdiri dari kelemahan atas SPI dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, tindak lanjut hasil pemeriksaan, dan ukuran pemerintah daerah khususnya di 17 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Amyulianthy, dkk. (2020) yang berjudul “Temuan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Terhadap Opini Audit.” Perbedaan pertama terletak pada objek penelitian, dimana objek penelitian ini dilakukan di Provinsi Sumatera Selatan yang terdiri dari 17 LKPD Kabupaten/Kota dari tahun 2017-2021. Selanjutnya, pada penelitian ini terdapat penambahan variabel ukuran pemerintah daerah yang akan diukur melalui total aset pemerintah daerah. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Determinan Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.”**



## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan pada butir 1.1, yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Temuan Audit berpengaruh terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan berpengaruh terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah Temuan Audit, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan, dan Ukuran Pemerintah Daerah secara bersama-sama berpengaruh terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan?

## **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah dan agar penelitian menjadi lebih terarah maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya dengan mengangkat mengenai Temuan Audit yang terdiri dari Temuan atas Kelemahan SPI dan Ketidakpatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan, dan Ukuran Pemerintah Daerah di 17 Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2017-2021.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Temuan Audit terhadap Opini Audit atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.

3. Untuk mengetahui pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh Temuan Audit, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan, dan Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah ini diharapkan memberikan manfaat bagi banyak pihak, yaitu:

1. **Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi akademis dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Audit Sektor Publik serta sebagai referensi bagi peneliti berikutnya khususnya penelitian mengenai opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah.

2. **Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk dan sumbang saran kepada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.