

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Reformasi maupun perubahan organisasi publik pada pemerintahan disejumlah negara didasarkan pada asumsi bahwa dengan meningkatkan kualitas mekanisme tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas, maka akan berdampak pada peningkatan kinerja organisasi sektor publik. *Good governance* atau pemerintahan yang baik merupakan cita-cita yang menjadi visi setiap penyelenggaraan negara di dunia, termasuk Indonesia. Menurut *World Bank*, *Good governance* merupakan suatu konsep dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran dalam alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Hal ini tentunya menjadikan akuntabilitas sebagai garda terdepan menuju *good governance* yang berkaitan dengan bagaimana instansi pemerintah dapat bertanggung jawab atas penggunaan anggaran untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi kepentingan umum.

Semangat reformasi yang tinggi menjadikan pemerintah daerah di Indonesia menjalankan roda pemerintahan dengan menerapkan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang 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 di satu sisi memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, namun di sisi lain memberikan implikasi tanggung jawab yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat (Armaini & Yevi, 2019). Peningkatan kesadaran masyarakat akan ketidakpuasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi salah satu pemicu agar pemerintah mampu

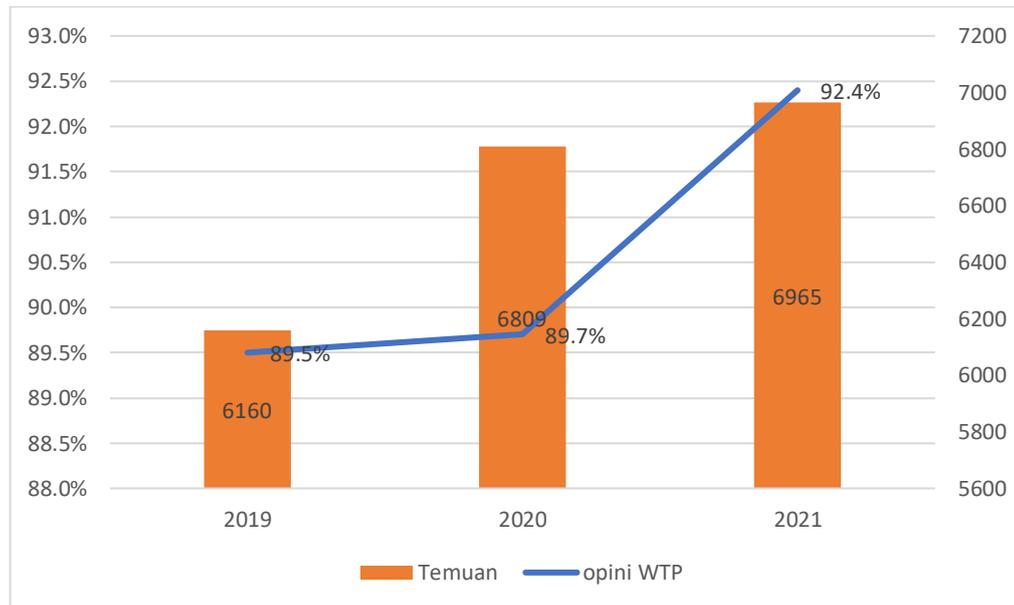
mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan pemerintah dengan sebaik-baiknya. Berkaitan dengan hal ini, setiap pemerintah daerah diwajibkan untuk menyajikan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah dalam bentuk Laporan Keuangan pemerintah Daerah (LKPD) sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang memuat 3 (tiga) pilar tata pengelolaan keuangan daerah yakni transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010. Selain itu, dalam menyusun sistem akuntansi pada pemerintah daerah, kepala daerah juga mengacu pada peraturan daerah dan ketentuan peraturan perundangan tentang pengelolaan keuangan daerah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019. Selanjutnya, dalam pengelolaan keuangan daerah kepala daerah bertugas menyusun kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang penyusunannya mengacu pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Berdasarkan peraturan ini, kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) diwajibkan untuk menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) kepada BPK dalam kurun waktu tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Selaku auditor eksternal BPK wajib menyampaikan hasil pemeriksaan atas LKPD. Dalam hal ini, BPK melakukan pemeriksaan dan pengujian terhadap efektivitas sistem pengendalian intern dan pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sehingga hasil dari pemeriksaan ini disajikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang terdiri dari tiga buku, yaitu buku laporan keuangan *audited*, buku laporan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern, dan buku hasil pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Kemudian, Laporan Hasil Pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPRD untuk ditindaklanjuti sehingga menghasilkan LKPD *audited*. BPK melakukan pemeriksaan dengan berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

(SPKN) yang tertuang dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017. Badan Pemeriksa Keuangan melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Tujuan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah untuk memberikan pendapat yang berupa pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang dimuat dalam laporan keuangan. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Adanya opini yang diberikan BPK tentunya dapat menggambarkan baik tidaknya pengelolaan keuangan daerah tersebut, dan setidaknya dapat mengurangi adanya asimetrik informasi antara pemerintah dan masyarakat. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu menghasilkan kesimpulan. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 terdapat 4 (empat) jenis opini atas Laporan Keuangan, yaitu Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

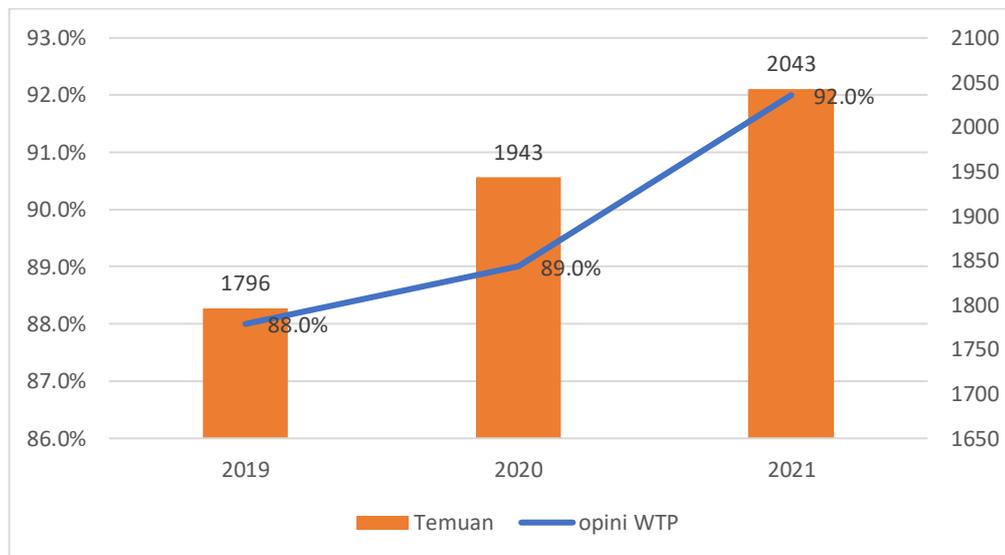
Menurut Laporan BPK dalam IHPS I tahun 2022, pada tahun 2020 terdapat sejumlah 486 dari 542 LKPD yang memperoleh opini WTP (90%), sedangkan pada tahun 2021 terdapat sejumlah 500 dari 541 yang memperoleh opini WTP (92,4%). Hal ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan opini WTP sebesar 2,4% atas jumlah LKPD. Opini yang dikeluarkan BPK pada umumnya berbanding terbalik dengan temuan yang diperoleh auditor, semakin sedikit temuan, maka semakin baik opininya dan semakin banyak temuan, maka opininya cenderung semakin tidak baik. Dari hasil olah data yang dilakukan oleh peneliti juga mengungkapkan bahwa benar penerimaan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas LKPD di Indonesia dari tahun 2019-2021 mengalami peningkatan sehingga menggambarkan roda pemerintahan daerah tersebut telah dikelola dengan baik, namun pada kenyataannya temuan audit yang dihasilkan oleh BPK juga semakin meningkat.



Sumber: IHPS I Tahun 2022 (Data diolah,2023)

Gambar 1.1 Capaian Opini WTP dan Temuan Audit atas LKPD di Indonesia Tahun 2019-2021

Pada kabupaten/kota di Pulau Sumatera, opini audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) turut mengalami peningkatan dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2021. Di tahun 2019, sebanyak 135 dari 154 LKPD (88%) se-Sumatera meraih opini WTP dan menjadi 141 dari 154 LKPD (92%) pada tahun 2021. Hal ini tentunya juga disertai banyaknya temuan atas pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Adanya fenomena ini seakan mengisyaratkan bahwa standar pemeriksaan belum berfungsi sebagaimana mestinya. Seharusnya pemerintah daerah bisa memperoleh opini WTP jika jumlah temuan auditnya relatif rendah. Namun sebaliknya, jika terdapat pemerintah daerah yang jumlah temuannya relatif kecil/rendah namun tidak memperoleh opini WTP bisa dimaklumi karena terdapat kemungkinan faktor lain selain temuan audit yang mempengaruhi opini audit yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berikut ini data olahan yang disajikan peneliti mengenai peningkatan opini dan temuan audit atas laporan keuangan pemerintah daerah se-Sumatera tahun 2019-2021.



Sumber: IHPS I Tahun 2022 (Data diolah,2023)

Gambar 1.2 Capaian Opini WTP dan Temuan Audit atas LKPD Se-Sumatera Tahun 2019-2021

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap Undang-Undang merupakan faktor yang mempengaruhi opini audit. Dengan demikian, dapat di simpulkan bahwa baik tidaknya opini yang diberikan oleh BPK dipengaruhi oleh efektif atau tidaknya SPI dan patuh tidaknya terhadap peraturan perundang-undangan dalam menjalankan roda pemerintahannya. Temuan audit sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Merujuk pada penelitian (Amyulianthy, 2020), (Rahmi & Ariani, 2020), (Nadirsyah & Abdullah, 2016) menunjukkan bahwa temuan audit berpengaruh terhadap opini atas laporan keuangan pemerintah. Berbeda dengan penelitian (Salsabila & Wahyudi, 2022) temuan audit tidak mempengaruhi opini audit atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Ukuran pemerintah daerah adalah suatu variabel yang menunjukkan besar atau kecilnya pemerintahan suatu daerah yang dapat diukur dengan total aset, jumlah pegawai, total pendapatan, serta tingkat produktifitas (Damanpour, 1991) dalam penelitian (Rosadi & Okfitasari, 2019). Variabel ukuran pemerintah daerah dalam penelitian ini diproksikan dengan total aset. Jumlah total aset yang besar pada

pemerintah cenderung memiliki kualitas pengelolaan aset yang rendah. Pengelolaan aset daerah tentunya bukan merupakan pekerjaan yang mudah, hal ini terbukti dari masih terdapat banyak temuan pemeriksaan terkait aset tetap pemerintah daerah dalam pemeriksaan atas LKPD tahun 2021 (BPK RI, 2022). Hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan (Salsabila & Wahyudi, 2022) membuktikan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap opini audit. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan (Rosadi & Okfitasari, 2019), (Pamungkas & Abtida, 2018) menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap opini audit.

Ketepatan waktu penyampaian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan peraturan tersebut, kepala daerah wajib menyampaikan LKPD paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pelaporan keuangan harus tepat waktu, karena mengingat informasi yang terkandung didalamnya berguna untuk pengambilan keputusan oleh pengguna laporan keuangan. Ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah sangat penting karena kegunaan laporan keuangan berkurang bila tidak tersedia bagi pengguna dalam suatu periode tertentu setelah tanggal pelaporan (PP No. 71 Tahun 2010). Penelitian (Sutaryo, Naviantia, & Muhtar, 2020) menunjukkan bahwa ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap opini laporan keuangan. Berbeda dengan penelitian (Rosadi & Okfitasari, 2019) ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan berpengaruh negatif terhadap opini audit BPK.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 pasal 20 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa pemerintah daerah wajib menindaklanjuti rekomendasi. Jika pemerintah daerah tidak melakukan tindak lanjut atas rekomendasi BPK, maka akan dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dilansir dari berita siaran pers BPK RI yang berjudul "*Tindak Lanjut Pemda dan BUMD Tentukan Efektivitas Hasil Pemeriksaan BPK*" menjelaskan bahwa secara kumulatif hingga Semester I Tahun 2022, entitas yang telah menindaklanjuti

rekomendasi BPK dengan melakukan penyetoran uang dan atau penyerahan aset ke negara/daerah/perusahaan sebesar Rp124,60 triliun. Diantaranya, sebesar Rp24,58 triliun, berasal dari entitas pemerintah daerah dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Terkait hal tersebut, efektivitas hasil pemeriksaan BPK ditentukan oleh tindak lanjut dari entitas yang diperiksa, termasuk pemerintah daerah dan BUMD” (BPK RI, 2022). Hasil penelitian (Amyulianthy, 2020), (Arianto & Heriyanto, 2018) menunjukkan bahwa variabel tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan berpengaruh positif dan signifikan terhadap opini BPK. Penelitian (Rahmi & Ariani, 2020) menunjukkan bahwa tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan berpengaruh negatif terhadap opini atas laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota di provinsi Aceh.

Terjadinya inkonsistensi pada penelitian-penelitian sebelumnya memotivasi penulis untuk menguji faktor apa saja yang dapat mempengaruhi opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yaitu pada variabel penelitian. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini adalah temuan audit, ukuran Pemda, ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan, dan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Perbedaan lainnya juga terdapat pada objek penelitiannya yakni menggunakan objek 154 kabupaten/kota se-Sumatera periode tahun 2019-2021. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Faktor-faktor yang Mempengaruhi Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Sumatera.”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah temuan audit berpengaruh terhadap opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera?
2. Apakah ukuran pemda berpengaruh terhadap opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera?

3. Apakah ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan berpengaruh opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera?
4. Apakah tindak lanjut hasil pemeriksaan berpengaruh opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera?
5. Apakah temuan audit, ukuran pemda, ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan berpengaruh terhadap opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera?

1.3 Batasan Masalah

Peneliti membatasi masalah pada penelitian ini guna untuk menyederhanakan permasalahan sehingga tidak meluas dan menyimpang. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai temuan audit, ukuran pemda, ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan, tindak lanjut hasil pemeriksaan, dan opini audit atas LKPD. Penelitian ini dilakukan pada 154 kabupaten/kota se-Sumatera dengan objek penelitian berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2019-2021.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh temuan audit terhadap opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera
2. Pengaruh ukuran pemda terhadap opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera
3. Pengaruh ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera
4. Pengaruh tindak lanjut hasil pemeriksaan opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera
5. Pengaruh temuan audit, ukuran pemda, ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan terhadap opini audit atas LKPD kabupaten/kota se-Sumatera

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi akademis dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Audit Sektor Publik, terutama yang berkaitan dengan opini audit.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan untuk dipertimbangkan dalam rangka pengembangan penelitian yang akan dilakukan dimasa yang akan datang.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk dipertimbangkan dalam rangka evaluasi Standar Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah.