

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pencanangan sembilan agenda prioritas (NAWACITA) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 Republik Indonesia mendorong pemerintah untuk terus meningkatkan tata kelola pemerintahan dan reformasi birokrasi. Salah satu agenda prioritas yang tertuang dalam RPJMN 2015-2019 tertuang dalam inti sari nawacita yang kedua yang mengisyaratkan bahwa pemerintah daerah harus membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya. Pemerintah dituntut untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan pemerintah demi terwujudnya *good public governance*.

Pada era pemerintahan saat ini, akuntabilitas sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah baik dalam kinerja maupun pelaporan keuangan. Akuntabilitas diyakini mampu merubah kondisi suatu pemerintahan, dari kondisi pemerintahan yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik dan korup menuju suatu tatanan yang demokratis.

Menurut Mardiasmo (2006) dalam Muraiya and Nadirsyah (2018) Akuntabilitas ialah sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Lebih Lanjut Mardiasmo (2009) mengatakan bahwa akuntabilitas menunjukkan bagaimana kemampuan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat terkait pelayanan-pelayanan yang dibuat oleh pemerintah.

Mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara maka pemerintah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah. Atas laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah tersebut akan

dinilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasinya oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

Undang-Undang No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang tersebut juga menuntut BPK untuk melakukan tugas dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas, mandiri dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih.

Laporan keuangan yang berkualitas harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif laporan keuangan yang telah diatur dalam PP Nomor 71 Tahun 2010. Diantaranya yaitu relevan, andal, dapat dipahami, dan dapat dibandingkan, dalam hal ini berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Agar dapat melihat apakah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sudah sesuai dengan ketentuan Standar Akuntansi Pemerintahan, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menetapkan bahwa laporan keuangan pemerintah pada bagiannya harus diaudit oleh BPK RI (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia). Kemudian hasil dari audit BPK akan dikeluarkan dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) berupa Opini BPK.

Opini Badan Pemeriksa Keuangan (Opini BPK) 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. Opini BPK RI dapat meningkatkan atau menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat atas pelaporan yang disajikan oleh pemerintah kabupaten/kota. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Astragina (2013) dalam Muraiya and Nadirsyah (2018) bahwa tingkat akuntabilitas suatu instansi pemerintah dapat diukur dari Laporan Hasil Audit (LHP) atas LKPD yang

dikeluarkan oleh BPK, dimana di dalamnya terdapat opini audit yang menggambarkan tingkat kewajaran penyajian laporan keuangan suatu instansi pemerintah.

Berdasarkan pernyataan diatas, Akuntabilitas berupa Opini BPK berupa pernyataan professional didalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dari BPK dalam hal ini berupa LKPD yang dapat di artikan sebagai alat ukur keberhasilan suatu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya, serta menjadi tolak ukur untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada suatu instansi bahwa telah menjalankan tugas dengan relevan, andal, dapat dipahami, dan dapat dibandingkan.

Data opini audit BPK RI kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan selama tahun 2013-2017 menunjukkan bahwa 15 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan telah mengalami peningkatan opini audit dari selain WDP menjadi WTP.

**Tabel 1.1**  
**Daftar Opini di Kabupaten/Kota**  
**di Provinsi Sumatera Selatan**

NO	KABUPATEN	2013	2014	2015	2016	2017
1	Banyuasin	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
2	Empat Lawang	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
3	Lahat	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
4	Muara Enim	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
5	Musi Banyuasin	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
6	Musi Rawas	WDP	WTP	WDP	WTP	WTP
7	Ogan Ilir	WDP	WTP	WDP	WTP	WTP
8	Ogan Komering Ilir	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
9	Ogan Komering Ulu	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
10	Ogan Komering Ulu Selatan	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
11	Ogan Komering Ulu Timur	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
12	Lubuk Linggau	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
13	Pagar Alam	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
14	Palembang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
15	Prabumulih	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI tahun 2013-2017

Berdasarkan tabel 1.1 jika dilihat dari perkembangan opini terlihat peningkatan perbaikan opini yang diperoleh oleh pemerintah daerah pada tahun 2017 dibandingkan tahun 2015/2014. Pada tahun 2017 terdapat 16 pemda yang menjadi sampel mendapatkan opini WTP dimana sebelumnya pada tahun 2015, hanya 12 Pemerintah yang mendapat opini WTP dan pada tahun 2014 hanya 13 yang mendapat opini WTP. Pada tiap periode terdapat pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan yang mendapat Opini Audit Selain WTP. Jadi, selama tahun 2013-2017 masih terdapat pemerintah kabupaten/kota yang belum memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) seperti Empat Lawang, Musi Rawas, Musi Rawas Utara, Ogan Ilir, Ogan Komering Ulu, Penukal Abab Lematang Ilir, Lahat, Ogan Komering Ulu Selatan, Prabumulih. Meskipun tidak terdapat peraturan tentang keharusan mendapat Opini Audit WTP, namun hal tersebut penting untuk melihat kualitas Laporan Keuangan suatu Pemerintah. Fakta-fakta tersebut menjadi salah satu fenomena penulis untuk melakukan penelitian ini.

Opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah adalah WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) akan memperoleh tingkat keyakinan yang lebih tinggi dari masyarakat untuk mempercayai informasi yang tercantum dalam laporan tersebut. Namun, jika opini audit masih berupa WDP (Wajar Dengan Pengecualian) atau berbagai jenis opini audit lainnya yang berkategori kurang baik, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai entitas pengelola kekayaan daerah belum 100% yakin akan kinerja selama tahun anggaran berjalan. Pemerintah Daerah haruslah termotivasi untuk mendapatkan Opini Audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK, karena itu menjadi jati diri suatu pemerintah daerah di mata masyarakat.

Di Indonesia, pelaksanaan otonomi sudah dilakukan sejak tahun 2001. Hal ini berarti desentralisasi sudah diterapkan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk mewujudkan tercapainya akuntabilitas dan transparansi, daerah otonom harus memperhatikan tingkat efektifitas dan efisiensi dari penggunaan dana baik yang berasal dari PAD maupun yang diterima dari pemerintah pusat (dana perimbangan) untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Masyarakat harus semakin kritis untuk mengetahui kinerja

pemerintah selain dari segi finansial. Untuk itu agar tidak terjadi penyelewengan dan penyimpangan diperlukan pemeriksaan yang efektif serta pengawasan dan pengendalian yang kuat. Salah satu bentuk pengawasan dan pengendalian yang kuat adalah melakukan audit.

Wujud pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yaitu dalam upaya untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Berdasarkan informasi yang tertera dalam laporan keuangan masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengetahui sejauh mana kinerja keuangan pemerintah daerah.

Implementasi otonomi daerah ini menimbulkan berbagai permasalahan karena daerah memiliki kapasitas dan kemampuan yang berbeda-beda baik dari sisi keuangan, ketersediaan infrastruktur, dan kapasitas sumber daya manusia Syahrudin (2006) dalam Mudhofar and Tahar (2016). Perbedaan kemampuan ini menyebabkan adanya Pemerintah yang mengalami kemajuan pesat dan ada juga Pemerintah yang justru mengalami kemunduran sehingga harus dibantu aspek finansialnya oleh pemerintah pusat. Hal ini menjadi hal penting untuk diteliti dalam rangka menjawab pertanyaan apakah sebenarnya Akuntabilitas berpengaruh pasca implementasi desentralisasi fiskal Pemerintah di Indonesia.

Menurut BPK-RI dalam buku IHP, 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 (BPK-RI, 2014), namun dari pengamatan penulis terhadap laporan hasil pemeriksaan BPK-RI atas LKPD pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2013-2017, ditemukan

adanya fenomena bahwa ada beberapa kabupaten/kota yang mendapat opini WTP tapi jumlah temuan audit-nya relatif lebih besar dari beberapa kabupaten yang memperoleh opini WDP. Fenomena dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.2**  
**Daftar Temuan SPI di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**

No	Kabupaten	2013		2014		2015		2016		2017	
		Opini BPK	T. S PI	Opini BPK	T. S PI	Opini BPK	T. S PI	Opini BPK	T. S PI	Opini BPK	T. S PI
1	Banyuasin	WTP	4	WTP	6	WTP	5	WTP	9	WTP	8
2	Empat Lawang	WDP	10	WDP	7	WDP	7	WTP	5	WTP	15
3	Lahat	WDP	5	WTP	6	WTP	7	WTP	7	WTP	5
4	Muara Enim	WTP	7	WTP	11	WTP	3	WTP	5	WTP	5
5	Musi Banyuasin	WTP	8	WTP	8	WTP	9	WTP	6	WTP	8
6	Musi Rawas	WDP	11	WTP	6	WDP	10	WTP	5	WTP	9
7	Ogan Ilir	WDP	7	WTP	7	WDP	4	WTP	12	WTP	12
8	Ogan Komering Ilir	WTP	7	WTP	7	WTP	4	WTP	5	WTP	8
9	Ogan Komering Ulu	WDP	9	WDP	10	WTP	9	WTP	11	WTP	7
10	Ogan Komering Ulu Selatan	WDP	9	WTP	7	WTP	7	WTP	7	WTP	4
11	Ogan Komering Ulu Timur	WTP	6	WTP	5	WTP	6	WTP	8	WTP	10
12	Lubuk Linggau	WTP	7	WTP	6	WTP	11	WTP	5	WTP	4
13	Pagar Alam	WDP	12	WTP	9	WTP	8	WTP	7	WTP	7
14	Palembang	WTP	13	WTP	8	WTP	12	WTP	6	WTP	8
15	Prabumulih	WTP	9	WTP	8	WTP	7	WTP	9	WTP	7

Sumber:Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI tahun 2013-2017

Pada tabel 1.2 diatas terlihat di beberapa kabupaten/kota yang memperoleh opini audit WTP, justru jumlah kasus temuan lebih besar dari beberapa kabupaten yang mendapat opini WDP. Fenomena ini menjadi kontradiktif dengan apa yang dinyatakan BPK dalam IHP 2014. Munculnya fenomena ini memberi signal bahwa standar pemeriksaan belum berfungsi sebagai mana mestinya. Semestinya kabupaten/kota bisa memperoleh opini WTP jika jumlah temuan SPI relatif rendah. Jika ada kabupaten/kota yang jumlah temuannya relatif kecil/rendah namun tidak memperoleh opini WTP bisa dimaklumi karena kemungkinan ada faktor lain selain temuan audit yang mempengaruhi opini audit. Adanya kabupaten/kota yang memperoleh opini WTP tetapi jumlah temuan auditnya tinggi, tentunya menjadi menarik karena standar pemeriksaan keuangan negara mensyaratkan bahwa pemeriksaan LKPD itu harus melalui pengujian efektifitas SPI dan pemeriksaan terhadap kepatuhan, yang berarti opini terbaik hanya untuk SPI yang baik dan kepatuhan yang baik serta untuk faktor-faktor lainnya yang baik.

Permasalahan seperti ini jika terus terjadi maka dapat memunculkan perdebatan. Temuan audit bisa meliputi banyak hal yang tersaji pada akun LKPD seperti pendapatan, belanja, pengelolaan kas, piutang, persediaan, pengelolaan aset tetap dan lain-lain, namun yang paling banyak dijumpai ialah temuan terkait dengan pengelolaan belanja modal dan pengelolaan aset tetap. Laporan Fenomena ini lah yang membuat penulis tertarik untuk memasukkan variabel jumlah temuan SPI kedalam penelitian ini.

Menurut berita yang diunduh oleh News (2018) yang disampaikan Kepala Ditjen Pembendaharaan Sumsel bahwa pada tahun 2018 Penyerapan A

nggaran Pemerintah di Sumsel Lamban Meski Kuartal III karena kecenderungan pemerintah baru banyak belanja (melakukan pengeluaran) di akhir tahun. Hal ini mengidentifikasikan bahwa ada yang salah dengan kegiatan pembelanjaan dan penyerapan anggaran yang terjadi dewasa ini. Melihat kondisi ini penulis menjadi tertarik memasukkan variabel efektivitas penyerapan anggaran dan rasio belanja modal yang terjadi di kabupaten/ kota di provinsi sumatera selatan untuk mengetahui apakah kedua variabel tersebut berpengaruh terhadap

akuntabilitas pelaporan keuangan suatu pemerintah daerah. Hal ini juga dikarenakan pengelolaan anggaran mengutamakan pada pelayanan publik. Dengan demikian, berbagai tuntutan dan aspirasi masyarakat dapat terakomodasi, seperti transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian terkait faktor-faktor yang mempengaruhi Akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan. Peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Determinan Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah Tingkat Kemandirian daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Laporan keuangan Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Efektivitas Penyerapan PAD berpengaruh terhadap Akuntabilitas Laporan keuangan Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Temuan Sistem Pengendalian Intern berpengaruh terhadap Akuntabilitas Laporan keuangan Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah Rasio Belanja Modal terhadap berpengaruh Akuntabilitas Laporan keuangan Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan?
5. Apakah Tingkat Kemandirian, Efektivitas Penyerapan PAD dan Temuan Sistem Pengendalian Intern, Rasio Belanja Modal berpengaruh terhadap Akuntabilitas Laporan keuangan Kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan?



### **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki ruang lingkup yang diteliti, agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini sehubungan dengan tingkat kemandirian, Efektivitas Penyerapan anggaran dan Temuan Sistem Pengendalian Intern, serta Rasio Belanja Modal yaitu pada Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah daerah sehubungan tentang hasil opini BPK
3. Penelitian ini menggunakan pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas LKPD Pemerintah Daerah laporan keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Selatan yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) tahun anggaran 2013 - 2017.
4. Penelitian ini membatasi kabupaten/kota dengan tidak memasukan kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir (PALI) dan kabupaten Musi Rawas Utara (MURATARA).

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian sesuai dengan permasalahan yang peneliti kemukakan adalah untuk menguji:

1. Pengaruh tingkat kemandirian daerah terhadap Akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Bagian Sumatera Selatan.
2. Pengaruh Efektivitas Penyerapan anggaran terhadap Akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Bagian Selatan.
3. Pengaruh Temuan Sistem Pengendalian Intern terhadap Akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Bagian Selatan.
4. Pengaruh Rasio Belanja Modal terhadap Akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Bagian Selatan.
5. Pengaruh tingkat kemandirian daerah, Efektivitas Penyerapan PAD dan Temuan Sistem Pengendalian Intern serta Rasio Belanja Modal terhadap

Akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Bagian Selatan secara simultan.

#### **1.4.2 Manfaat penelitian**

Manfaat penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan baik yang bersifat akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang menyebabkan sebuah pemerintah daerah mendapatkan opini tertentu khususnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).
  - b. Menjadi acuan atau tambahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berbasis pemerintah daerah khususnya kemandirian, efektivitas penyerapan anggaran, temuan audit SPI, dan rasio belanja modal.
  - c. Menambah atau memperkaya penelitian tentang perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan topic sejenis, serta memberikan wawasan pengetahuan yang lebih luas mengenai Determinan Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Manfaat Praktis
  - a. Memabantu organisasi dalam membuat keputusan dalam rangka memahami dan memecahkan serta mengantisipasi masalah yang ada pada objek yang diteliti.
  - b. Membantu pemerintah daerah di provinsi Sumatera Selatan dalam membuat kebijakan berupa pokok-pokok pikiran dalam rangka memperoleh opini audit yang baik dari BPK.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Guna membuat laporan ini lebih terarah, maka secara garis besar penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang isinya mencerminkan susunan atau materi yang akan dibahas, dimana tiap-tiap bab memiliki hubungan susunan antara satu dengan yang lainnya. Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini yaitu:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan secara garis besar mengenai latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat, dan sistematika penulisan

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi teori-teori dan literatur-literatur yang digunakan sebagai acuan perbandingan untuk membahas masalah meliputi Tingkat kemandirian, efektivitas PAD, temuan system pengendalian intern, rasio belanja modal dan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah provinsi sumatera selatan

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, metode pengumpulan data, variabel penelitian, definisi operasional variabel, dan teknik analisis yang digunakan dalam penelitian

### **BAB IV PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan *SPSS 24* sebagai alat bantu dalam pengolaan data. Selain itu juga dijelaskan hasil pengujian dalam penelitian ini.

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan penulis dan dari simpulan dapat memberikan saran sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya.