

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Keagenan

Sejak otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 2001, peluang penelitian dengan menggunakan perspektif keagenan (*agency theory*) terbuka lebar. UU tersebut memisahkan dengan tegas antara fungsi pemerintah daerah (eksekutif) dengan fungsi perwakilan rakyat (legislatif). Teori keagenan (*agency theory*) yang dikembangkan oleh Jensen dan Meckling(1979), dalam teori tersebut terdapat dua pihak yang melakukan kesepakatan atau kontrak, yaitu yang memberikan kewenangan/kekuasaan (*prinsipal*) dan yang menerima kewenangan (*agent*). Dalam suatu organisasi hubungan ini berbentuk vertikal, yakni antara pihak atasan (sebagai prinsipal) dan pihak bawahan (sebagai agen). Teori tentang hubungan kedua pihak tersebut populer dikenal sebagai teori keagenan.

Menurut Mardiasmo (2009) dalam hal organisasi sektor publik pengertian akuntabilitas sebagai kewajiban pemegang mandat pemerintah untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan semua kegiatan yang menjadi ranah tanggung jawab mereka kepada pihak yang memberi kewenangan, hal ini sejalan dengan Teori Keagenan.

Terdapat hubungan keagenan dalam penyusunan anggaran daerah di Indonesia. Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Peraturan tersebut dinyatakan semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Beberapa aturan yang secara eksplisit merupakan manifestasi dari teori keagenan adalah:

- a. UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 32 tahun 2004 yang di antaranya mengatur bagaimana hubungan antara eksekutif dan legislatif. Eksekutif yang dipilih dan diberhentikan oleh legislatif atau diusulkan untuk diberhentikan yang menjadi bentuk pengimplementasian prinsip-prinsip

hubungan keagenan di pemerintahan. Dimana Eksekutif akan mempertanggungjawaban atas anggaran yang dilaksanakannya setiap tahun kepada legislatif dan setiap lima tahun ketika masa jabatan kepala daerah berakhir.

- b. Undang-undang nomor 17 tahun 2003, Undang-undang nomor (satu) 1 tahun 2004, dan Undang-undang nomor 15 tahun 2004 merupakan aturan yang secara tegas mengatur bagaimana perencanaan, pelaksanaan, dan pemeriksaan keuangan publik (negara dan daerah) dilaksanakan oleh pemerintah.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia dokumen anggaran daerah disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota.

2.1.1 Kemandirian Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 bahwa “kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri, dalam rangka asas desentralisasi”. Tingkat kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi tingkat kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen PAD akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi.

Menurut Erryana and Setyawan (2018) menjelaskan bahwa Pengertian Kemandirian menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat 7 adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Sumber-sumber pembiayaan daerah yang utama dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal meliputi : Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Pendapatan-pendapatan lain yang sah.

Menurut Syahrudin (2006) dalam Erryana and Setyawan (2018) menemukan bahwa desentralisasi fiskal mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Besar kemungkinan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi tersebut disebabkan oleh desentralisasi fiskal yang memberikan kesempatan kepada daerah untuk membangun kemandirian dalam memperoleh pendanaan. Hal ini senada juga di ungkapkan oleh Hadi (2009) di Indonesia, desentralisasi fiskal meningkatkan efisiensi pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi. Menurut Liu 2(013) dalam Erryana and Setyawan (2018) menemukan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan kualitas pelayanan publik, desentralisasi fiskal juga menghasilkan penyediaan *public goods* sesuai dengan spesifikasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Berbagai bukti empiris dalam literatur terdahulu dapat disimpulkan bahwa kemandirian pendanaan melalui desentralisasi fiskal berdampak positif terhadap akuntabilitas keuangan.

2.1.2 Efektifitas Pendapatan Asli Daerah

Efektifitas menurut Mardiasmo (2009) didalam konsep *value for money* merupakan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. secara sederhana, efektifitas merupakan perbandingan outcome dengan output guna mencapai tujuan dan sasaran didalam organisasi sector publik.

Makna Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan sumber daya serta penyerapan anggaran dalam rangka kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Efektivitas berkaitan dengan seberapa tepat dalam pencapaian target dengan cara membandingkan outcome dengan output.

Menurut Sunaryo (2006) dalam Muraiya and Nadirsyah (2018) ada lima faktor yang mempengaruhi efektivitas, yaitu partisipasi dalam penyusunan anggaran, tingkat kesulitan anggaran, keterlibatan manajemen puncak, peran departemen anggaran, dan laporan yang akurat dan tepat waktu. Dari penelitian tersebut, digunakanlah indikator pengukuran variabel ini untuk melihat

hubungannya dengan akuntabilitas pelaporan terhadap efektivitas penyerapan anggaran. Efektivitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah capaian dari sejauh mana Pemerintah dapat merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sudah dianggarkan. Hal ini menggambarkan sejauh mana kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan dan memaksimalkan potensi pendapatan yang digunakan untuk memobilisasi kegiatan pemerintahan Mudhofar and Tahar (2016). Maka dengan ini efektivitas dapat diwujudkan dengan semakin baiknya pencitraan pemerintah daerah menunjukkan legitimasi politiknya agar pemerintah daerah semakin dipandang baik oleh masyarakat.

2.1.3 Temuan Sistem Pengendalian Intern

Menurut Bastian (2013) dalam Munawar, Nadirsyah (2016) menjelaskan temuan adalah hasil audit yang menjelaskan tentang semua informasi penting yang berkaitan dengan masalah audit tertentu. Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa laporan atas pengendalian intern harus mengungkapkan kelemahan dalam pengendalian intern atas pelaporan keuangan yang dianggap sebagai kondisi yang dapat dilaporkan.

Sistem Pengendalian internal (SPI) menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 merupakan Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem Pengendalian Internal (SPI) merupakan salah satu kriteria yang digunakan oleh BPK dalam meneliti kewajaran informasi keuangan, sesuai dengan pasal 16 ayat (1) Undang-undang nomor 15 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah harus memuat opini.

Pada dasarnya Sistem Pengendalian Intern (SPI) sangat penting untuk menghasilkan informasi yang dapat diandalkan. Untuk menyusun laporan keuangan yang handal, salah satunya adalah dengan laporan keuangan tersebut disusun berdasarkan sistem pengendalian intern yang baik. Jika terdapat

kelemahan atas SPI dalam pelaporan keuangan pada suatu entitas daerah, maka akan menjadikan temuan oleh auditor BPK. Hal ini yang akan digunakan auditor sebagai pertimbangan dalam memberikan opini atas laporan keuangan tersebut.

Hal ini mengindikasikan bahwa proses pemahaman SPI memiliki peran penting dalam penentuan keputusan pemeriksaan, mulai dari penyusunan rencana pemeriksaan hingga keputusan pemberian opini atau kesimpulan akhir pemeriksaan. Temuan kelemahan SPI dikategorikan menjadi 3, mencakup sistem akuntansi, sistem kontrol internal, dan sistem kendali belanja dan anggaran pemerintah daerah.

Penelitian terkait kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI) telah dilakukan oleh Pierre, Peters, & Licht (2018) yang menunjukkan bahwa jika pemerintah tidak melakukan pengendalian Internal secara efektif dan efisien, akan berdampak pada kinerja keseluruhan termasuk perolehan opini audit. Hasil penelitian Harun, An, & Kahar, 2013; Nurmandi & Kim (2015) dalam Rahayu and Fidiana (2018) juga menunjukkan bahwa temuan SPI dan ketidaktaatan terhadap regulasi berdampak negatif terhadap penerimaan opini WTP. Ini berarti jika sistem pengendalian Internal dan kepatuhan terhadap undang-undang semakin baik, maka perolehan opini juga akan semakin baik.

2.1.4 Rasio Belanja Modal

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Dalam SAP, belanja modal terdiri dari beberapa jenis belanja modal 5 (lima) yang dikategori utama, diantaranya adalah :

1. **Belanja Modal Tanah**

Belanja modal tanah adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan / pembelian / pembebasan, penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan

sertifikat, dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan perolehan hak atas tanah dan sampai tanah dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja modal peralatan dan mesin adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin, serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan, dan sampai peralatan dan mesin dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja modal gedung dan bangunan adalah pengeluaran / biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas sampai gedung dan bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian/peningkatan pembangunan/pembuatan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan irigasi dan jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan irigasi dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja modal fisik lainnya adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan / penambahan/penggantian/peningkatan pembangunan / pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan ke dalam kriteria belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, dan jalan irigasi dan jaringan. Termasuk dalam belanja ini adalah belanja modal kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, bukubuku, dan jurnal ilmiah.

6. Belanja modal non Fisik (Badan Layanan Umum)

Pengeluaran untuk pengadaan/perolehan/pembelian asset yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan operasional BLU.

Mengetahui apakah suatu belanja dapat dimasukkan sebagai Belanja Modal atau tidak, maka perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi aset tetap.

1. Aset tetap mempunyai ciri-ciri / karakteristik sebagai berikut : berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari 1 tahun, nilainya relatif material. Sedangkan ciri-ciri / karakteristik Aset Lainnya adalah : tidak berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari 1 tahun, nilainya relatif material.
2. Kriteria kapitalisasi aset tetap, diharapkan entitas dapat menetapkan kebijakan akuntansi mengenai batasan minimal nilai kapitalisasi suatu aset tetap atau aset lainnya (treshold capitalization), sehingga pejabat / aparat penyusun anggaran dan / atau penyusun laporan keuangan pemerintah mempunyai pedoman dalam penetapan belanja modal baik waktu penganggaran maupun pelaporan keuangan pemerintah.

Rasio Belanja Modal Pemerintah daerah menurut Mahmudi (2016) yaitu untuk mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran yang bersangkutan. Pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang. Mahmudi (2016) juga menegaskan bahwa belanja modal akan mempengaruhi neraca pemerintah daerah, yaitu menambah aset daerah. Menurutnya, pemerintah daerah dengan pendapatan rendah akan berorientasi untuk giat melakukan belanja modal sebagai bagian dari investasi modal jangka panjang, sedangkan untuk pemerintah daerah yang pendapatannya tinggi biasanya telah memiliki asset modal yang mencukupi, pada umumnya proporsi rasio belanja modal terhadap total belanja daerah adalah 5-10 persen.

2.1.5 Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016) Akuntabilitas adalah perihal bertanggung jawab; keadaan dapat dimintai pertanggungjawaban. Berdasarkan BPK (2019) Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan serta pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya yang dalam melaksanakan kebijakan tersebut dipercayakan kepada penyelenggara negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik dan harus dapat dilaporkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akuntabilitas merupakan suatu istilah yang digunakan untuk merepresentasikan pertanggungjawaban seseorang ataupun suatu organisasi tertentu yang berkaitan dengan sistem administrasi yang dimilikinya. Akuntabilitas menurut Mardiasmo (2006) dalam Muraiya and Nadirsyah (2018) ialah sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kesuksesan atau kegagalan dalam melaksanakan misi organisasi untuk merai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan bersama, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Mardiasmo (2009) dalam Muraiya and Nadirsyah (2018) mengatakan bahwa akuntabilitas menunjukkan bagaimana kemampuan dalam menjelaskan kepada halayak terkait pelayanan-pelayanan yang dibuat oleh pemerintah. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Afriyadi (2008) dalam Muraiya dan Nadirsyah (2018), akuntabilitas berkaitan erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol khususnya dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat. Dalam dunia pemerintahan, akuntabilitas sebagai salah satu prinsip good governance merupakan refleksi atas pertanggungjawaban instansi pemerintah atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tujuan organisasi pemerintahan sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan dalam pelaksanaan tanggung jawab mengelola organisasi, yang mana dalam konteks ini adalah Pemerintah (Pemerintah Daerah).

Mewujudkan akuntabilitas keuangan daerah akan menjadi landasan awal bagi tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan segala pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari dana masyarakat akan berjalan lancar seiring tingginya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan dalam bidang pengelolaan keuangan daerah. Menurut Osborne (1992) dalam Mardiasmo (2009) dalam Muraiya and Nadirsyah (2018) menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk menelaah rasa penasaran terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan berbentuk apa, kepada siapa, untuk siapa siapa, milik siapa, yang mana yang harus dilayani, dan bagaimana cara pelayanannya. Pertanyaan-pertanyaan yang memerlukan peran akuntabilitas secara tidak langsung berupa: apa yang harus dipertanggungjawabkan; mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan; siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai kegiatan yang sifatnya merupakan pelayanan publik; dan apakah pertanggungjawaban berjalan searah dengan kewenangan dari yang bertanggungjawab.

Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah sebagai organisasi pengelola dana masyarakat harus dapat meningkatkan akuntabilitas pelaporan keuangan daerah. Salah satu prasyarat untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam penyajian laporan keuangan, yakni pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik, karena kegiatan pemerintah sematamata hanya untuk menjalankan amanah rakyat.

Penyajian laporan keuangan yang lengkap dan secara langsung tersedia dan aksesibilitas bagi pengguna informasi menentukan sejauh mana akuntabilitas (pertanggungjawaban) pelaporan keuangan daerah tersebut. Pelaporan keuangan meliputi segala aspek yang berkaitan dengan penyediaan dan penyampaian informasi keuangan, seperti penyusunan standar, badan pengawas dari pemerintah, dan entitas pelapor. Laporan keuangan hanya media dalam penyampaian informasi. Sementara dalam konteks melaporkan akuntabilitas keuangan pemerintah daerah, yang menjadi sasarannya adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Untuk meningkatkan kualitas pelaporan keuangan

negara, BPK melakukan reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan melakukan asistensi terkait dengan Laporan Keuangan (LK).

Akuntabilitas terhadap pelaporan keuangan daerah menjadi hal yang krusial dan penting untuk diwujudkan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), karena hal itu merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap pelaksanaan APBD. Untuk mendukung terwujudnya sistem akuntabilitas dalam pelaporan keuangan daerah, maka pemerintah perlu melaksanakan audit (pemeriksaan). Pemeriksaan ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI sebagaimana BPK berperan besar mengenai tanggung jawab keuangan negara. Pada hakikatnya, informasi pelaporan keuangan pemerintah dapat dinilai relevansi dan kebenarannya melalui Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Maka dari itu penilaian tersebut tidak lepas daripada peran BPK untuk menentukan selayaknya kewajaran sebuah laporan keuangan. Dengan adanya penilaian kewajaran laporan keuangan oleh BPK terhadap LKPD suatu daerah, maka BPK akan menentukan kewajaran informasi yang disajikan berupa opini audit. Opini audit berdampak menaikkan atau menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap tingkat akuntabilitas sebuah produk yang dihasilkan pemerintah daerah berupa LKPD. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Astragina (2013) bahwa tingkat akuntabilitas suatu instansi 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.

Menurut Undang-undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan kewenangan BPK Sebagai Berikut:

- a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan

Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;

- c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h. membina jabatan fungsional Pemeriksa
- i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan;
- j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.
- k. Dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

Audit yang dilakukan oleh BPK berfungsi untuk memastikan tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah. Pemeriksaan BPK berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan keuangan dengan tujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable*

assurance) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai prinsip akuntansi pemerintah (SAP).

Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara, opini audit merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Proses pemeriksaan BPK bukan hanya memberikan pernyataan opini atas laporan keuangan tersebut, tetapi juga melaporkan dan melampirkan hasil pemeriksaan, baik terhadap sistem pengendalian internal maupun kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada pasal 1 ayat 11 mendefinisikan Opini Audit adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

Berdasarkan Undang-undang RI No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara , BPK memberikan lima jenis opini audit yaitu :

1. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*)
Opini wajar tanpa pengecualian merupakan opini tertinggi yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD. Opini ini menjelaskan bahwa laporan keuangan telah diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material sehingga informasi dalam laporan keuangan tersebut dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan untuk mengambil keputusan.
2. Opini Wajar Tanda Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas, (*Unqualified Opinion with modified wording*)
Opini wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelas mulai muncul sejak tahun 2010. Dalam kondisi tertentu auditor harus menambahkan suatu paragraf penjelas dalam laporan audit, meskipun tidak mempengaruhi pendapat wajar tanpa pengecualian atas laporan keuangan itu sendiri.
3. Opini Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*)
Opini Wajar Dengan Pengecualian merupakan opini yang paling sering muncul pada opini LKPD periode 2009-2011. Opini menyatakan bahwa

laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, namun terdapat hal-hak tertentu yang dikecualikan.

4. Opini Tidak Wajar (*Adverse Opinion*)

Opini tidak wajar menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material sehingga informasi keuangan dalam LKPD tidak dapat digunakan.

5. Tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer of Opinion*)

Opini tidak memberikan pendapat adalah opini terburuk yang dikeluarkan oleh BPK terhadap audit atas LKPD. Opini menyatakan menolak memberikan opini dan sekaligus menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan.

Menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPK 2016) Dampak dari diperolehnya opini selain WTP atas laporan keuangan pemerintah antara lain:

1. Kurangnya dukungan dan partisipasi masyarakat dalam menunjang keberhasilan program kerja pemerintah.
2. Timbulnya konotasi atau persepsi publik akan adanya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah.

Belum diperolehnya opini WTP dari BPK menunjukkan bahwa pelaporan keuangan Pemerintah daerah masih belum sepenuhnya dapat diyakini kewajarannya oleh BPK. Hal tersebut yang disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain:

1. Adanya kelemahan sistem pengendalian intern;
2. Belum tertatanya barang milik negara/daerah dengan tertib;
3. Tidak sesuainya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan ketentuan yang berlaku;
4. Penyajian laporan keuangan yang belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)
5. Kelemahan dalam sistem penyusunan laporan keuangan;

6. Kurang memadainya kompetensi SDM pengelola keuangan pada pemerintah daerah.

2.2 Penelitian Terdahulu

Dasar atau acuan yang berupa teori-teori atau temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung. Salah satu data pendukung yang menurut peneliti perlu dijadikan bagian tersendiri adalah penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Dalam hal ini, fokus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah terkait dengan masalah tingkat Akuntabilitas Pelaporan keuangan daerah. Oleh karena itu, peneliti melakukan langkah kajian terhadap beberapa hasil penelitian berupa tesis dan jurnal-jurnal melalui internet. Beberapa penelitian terdahulu dengan hasil penelitian dapat dilihat dari Tabel 2.1 berikut ini

Tabel 2.1
Peneliti Terdahulu

No	PENELITI	JUDUL PENELITIAN	VARIABEL X	HASIL PENELITIAN
1.	Muraiya (2018)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal, Efisiensi dan Efektivitas Penyerapan PAD Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Aceh	X ₁ -Desentralisasi Fiskal X ₂ -Efisiensi Penyerapan PAD X ₃ -Efektivitas Penyerapan PAD Y-Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah	– Berpengaruh terhadap akuntabilitas – Tidak Berpengaruh terhadap akuntabilitas – Berpengaruh terhadap akuntabilitas

2.	Kurniatul Mudhofar (2016)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia: Efek Moderasi dari Kinerja	<p>X₁ -Kemandirian daerah</p> <p>X₂-Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah pusat</p> <p>X₃ -Efektivitas</p> <p>X₄-Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah</p> <p>X₅-Kinerja memiliki peran sebagai pemoderasi dari hubungan kemandirian daerah</p> <p>X₆-Kinerja memiliki peran sebagai pemoderasi dari ketergantungan pada pemerintah Pusat</p> <p>Y-Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah</p>	<p>– Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Tidak Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Tidak Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Tidak Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Tidak Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p>
----	---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3	Amy Fontanella Hilda Rossieta (2014)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal Dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia	X ₁ -Tingkat kemandirian daerah X ₂ -Tingkat ketergantungan daerah pada pemerintah pusat X ₃ -Penyelenggaraan pemerintah daerah Y-Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Berpengaruh terhadap akuntabilitas - Pengaruh Negatif terhadap akuntabilitas - Berpengaruh terhadap akuntabilitas
4	Ayazamzami Nadirsyah (2018)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal, Efisiensi dan Efektivitas Penyerapan PAD Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Aceh	X ₁ Desentralisasi Fiskal X ₂ Efisiensi Penyerapan PAD X ₃ Efektivitas Penyerapan PAD YAkuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Berpengaruh terhadap akuntabilitas - Berpengaruh terhadap akuntabilitas - Berpengaruh terhadap akuntabilitas
5	Fitria Ika Siwi Rahayu Fidiana (2018)	Determinan Kualitas Opini Audit Pemerintah Daerah	X ₁ -Temuan SPI X ₂ -Temuan Ketidaktaatan pada Regulasi Y-Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Berpengaruh Negatif terhadap akuntabilitas - Tidak Bepengaruh terhadap akuntabilitas

6	Vinda Erryana, Hendri Setyawan (2016)	Determinan Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah	<p>X₁-Tingkat Kemandirian</p> <p>X₂-Tingkat Ketergantungan Daerah</p> <p>X₃-Efektivitas Belanja Operasional</p> <p>X₅-Belanja Modal</p> <p>X₆-Status Daerah</p> <p>Y-Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah</p>	<p>– Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Pengaruh Negatif terhadap akuntabilitas</p> <p>– Tidak Berpengaruh terhadap akuntabilitas</p> <p>– Berpengaruh Positif terhadap akuntabilitas</p> <p>– Berpengaruh Negatif terhadap akuntabilitas</p>
---	---------------------------------------	---------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

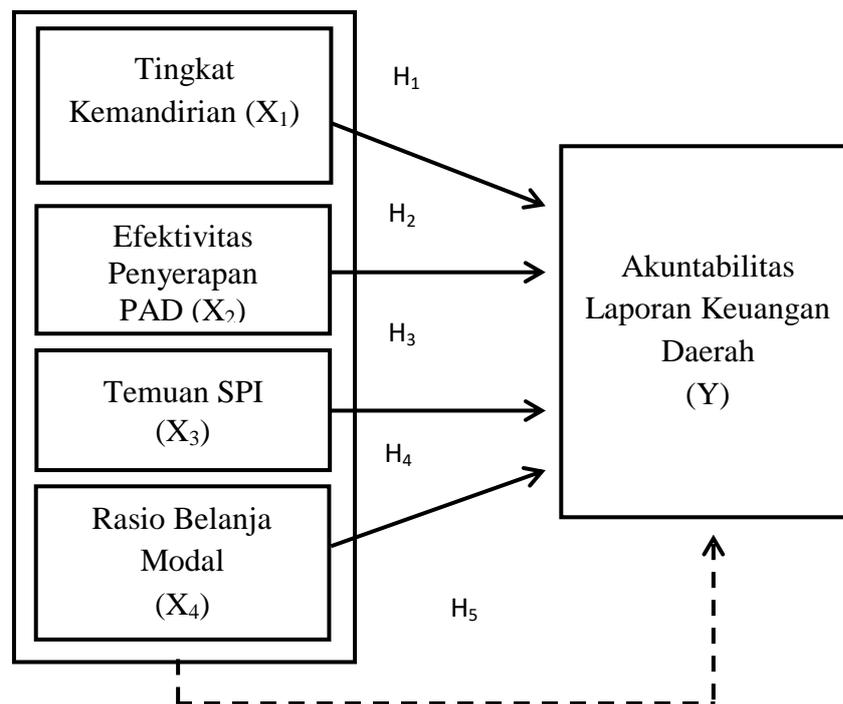
Sumber : berbagai referensi

Berdasarkan penelitian terdahulu, maka dapat digambarkan beberapa persamaan dan perbedaannya. Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pada salah satu variabel yang digunakan dalam membahas pokok permasalahan, yaitu variabel Akuntabilitas Laporan keuangan daerah. Sedangkan, perbedaannya adalah pada kaitan pembahasan variabel independen. Pada penelitian ini variabel independen yang digunakan yaitu tingkat kemandirian dan efektivitas penyerapan anggaran, temuan sistem pengendalian intern, rasio belanja modal yang dijelaskan secara garis besar. Sedangkan pada penelitian terdahulu, variabel independen yang digunakan yaitu Komponen Desentralisasi Fiskal dan Kinerja, temuan ketidaktaantan pada regulasi dan sebagainya. Desentralisasi Fiskal pada penelitian terdahulu diuraikan menjadi Tingkat Ketergantungan, Tingkat Kemandirian, dan Efektivitas. Selain itu, perbedaan juga terletak pada

tempat dan objek penelitian. Peneliti melakukan penelitian pada 15 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian dari tinjauan pustaka diatas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber : Data yang diolah, 2018

Gambar 2.1

Hubungan antara variabel-variabel independen dengan variabel dependen

Keterangan :

———— = Garis Lurus menandakan parsial

- - - - - = Garis putus-putus menandakan simultan

Berdasarkan gambar, peranan kerangka pemikiran dalam penelitian ini sangat penting untuk menggambarkan secara tepat objek yang akan diteliti dan untuk menganalisis sejauh mana kekuatan variabel bebas yaitu Tingkat Kemandirian, Efektivitas Penyerapan PAD, Temuan SPI, Rasio belanja modal secara parsial maupun simultan mempengaruhi Akuntabilitas pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2.4 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban ataupun dugaan sementara terhadap suatu masalah yang dihadapi melalui analisa data yang relevan.

- H₁ : Diduga Tingkat Kemandirian berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah.
- H₂ : Diduga Efektivitas Penyerapan PAD berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah
- H₃ : Diduga Temuan SPI berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah.
- H₄ : Diduga Rasio Belanja Modal berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Daerah.
- H₅ : Diduga Tingkat Kemandirian, Efektivitas Penyerapan PAD, Temuan Sistem Pengendalian Interan, dan Rasio Belanja Modal berpengaruh secara simultan terhadap Akuntabilitas Laporan Keuangan Daerah.