

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia telah menerapkan otonomi daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 “Otonomi Daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undang”. Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, dan kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang lebih menegaskan tentang kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri sistem pemerintahan yang sudah ada serta kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undang.

Menurut Mardiasmo (2018:24) “Penyelenggaraan otonomi daerah memberikan peluang yang besar kepada daerah agar pemerintah daerah dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas untuk mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*)”. Salah satu karakteristik *good governance*, yaitu prinsip akuntabilitas dan transparansi. Pada dasarnya pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.

Menurut Mardiasmo (2018:26) “Untuk mendukung terciptanya *good governance* maka diperlukan serangkaian reformasi terkait sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah”. Tuntutan pembaruan sistem keuangan tersebut adalah agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money* sehingga terciptanya akuntabilitas publik. Sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 “Pemerintah daerah wajib

menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)”. Menurut Heriningsih (2013) “Sejak diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan di tahun 2001 telah terjadi kecenderungan korupsi di pemerintahan daerah yang meningkat”.

Menurut Mardiasmo (2018:199) “Laporan keuangan organisasi sektor publik merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik”. Salah satu bentuk usaha pemerintah untuk menanggapi tuntutan akuntabilitas kepada publik, pemerintah Indonesia membuat peraturan-peraturan yang mendukung terselenggaranya akuntabilitas bagi pemerintah daerah. Peraturan-peraturan itu diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 kemudian direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 kemudian direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah yang diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas publik yang menjadi kebutuhan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan salah satu bentuk bukti akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Menurut Heriningsih (2015) “LKPD merupakan laporan keuangan pemerintah daerah, yang merupakan laporan eksternal dari pemerintah yang tidak akan terlepas dari pengawasan para auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)”. Akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan keuangan akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melihat apakah laporan keuangan telah disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemeriksaan BPK RI dilakukan dalam rangka mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan Negara. Mewujudkan akuntabilitas, tidak cukup dengan akuntabilitas keuangann saja, semetara akuntabilitas kinerja

ditinggalkan atau sebaliknya. Keduanya harus diwujudkan, dengan demikian dalam pengelolaan keuangan Negara, bagi entitas tidak cukup jika sudah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), karena WTP bukanlah segala-galanya, artinya upaya memperoleh opini WTP hendaknya seiring dengan upaya mencapai kinerja yang baik dalam pengelolaan keuangan. Upaya meraih opini WTP untuk mencapai kinerja terbaik, tidak terjadi korupsi, dan rakyatnya makin sejahtera.

Hasil dari pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang menggambarkan tingkat akuntabilitas LKPD dan disajikan dalam tiga kategori audit BPK RI terdiri Opini audit, Laporan Hasil Pemeriksaan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undang. Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 “Terdapat empat opini yang diberikan oleh BPK yakni, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang memaparkan tingkat kelemahan pengendalian intern yang terjadi pada pemerintah daerah. BPK RI juga menerbitkan laporan hasil pemeriksaan kepatuhan terhadap undang-undang untuk melihat salah saji material yang disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap undang-undang yang berpengaruh terhadap penyajian laporan keuangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan. Hasil pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan atas laporan keuangan mengungkapkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan.

Hal tersebut dipertegas Badan Pemeriksa Keuangan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2017 bahwa ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undang yang mengakibatkan kerugian Negara sebesar 1.452 (74%) senilai Rp.10,56 triliun (BPK, 2018). Permasalahan tersebut

umumnya terjadi karena pejabat yang bertanggung jawab lalai dan tidak cermat dalam menaati dan memahami ketentuan yang berlaku, belum optimal melaksanakan tugas dan tanggung jawab, lemah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian, serta sengaja tidak mempertanggungjawabkan pengelolaan dana (BPK,2015)

Berdasarkan sumber berita online pada tanggal 18 juni 2019, Sepanjang tahun 2014-2019 Kementerian Dalam Negeri mencatat ada 105 kasus korupsi yang melibatkan pejabat tinggi daerah di 22 provinsi. Dari 105 kasus itu, 90 diantaranya melibatkan bupati atau walikota, dan 15 kasus lainnya melibatkan gubernur. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menyatakan awal mulanya kasus korupsi kebanyakan dimulai saat perencanaan anggaran antara pemda dan DPRD (Tribunnews.com).

Tabel 1.1
Kepala Daerah terjerat korupsi oleh KPK tahun 2014-2018

Tahun	Walikota	Gubernur
2014	12 orang	3 orang
2015	4 orang	3 orang
2016	9 orang	1 orang
2017	13 orang	1 orang
2018	30 orang	2 orang

Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),Data diolah 2020

Berdasarkan tabel 1.1 kepala daerah di Indonesia yang terjerat korupsi dari tahun 2014 sampai 2018. Tahun 2014 terdapat 12 orang Walikota dan Gubernur 3 orang yang terjerat korupsi. Sedangkan pada tahun 2015, tahun 2016, dan tahun 2017 terdapat penurunan tingkat Walikota dan Gubernur yaitu pada tahun 2015 hanya 4 orang Gubernur 3 orang sedangkan tahun 2016 9 orang dan Gubernur 1 orang dan tahun 2017 13 orang Walikota dan Gubernur 1 orang. Pada tahun 2018 terdapat peningkatan sebanyak 30 orang Walikota dan 2 orang Gubernur yang terjerat korupsi. Berdasarkan table diatas semakin tahun semakin maraknya korupsi yang di kalangan Pejabat dan Kepala daerah.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) membeberkan data banyaknya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah di Pulau Sumatra yang menjadi tersangka korupsi di bawah penanganan KPK. Menurut data yang diperoleh dari KPK tersebut, sebanyak 86 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Sumatera yang berstatus tersangka korupsi. Sementara itu, 36 kepala daerah di Sumatra juga pernah jadi tersangka kasus korupsi. Daerah dengan jumlah anggota DPRD yang paling banyak ditetapkan sebagai tersangka adalah DPRD Sumatra Utara. Beberapa kepala daerah lainnya yang pernah menjadi tersangka, yakni Gubernur Jambi, Zumi Zola, mantan Gubernur Sumatra Utara, Gatot Pujo Nugroho. Kemudian, Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf. (<https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/11/18/pie2jy328-pejabat-dan-politikus-sumatra-paling-banyak-terjerat-kpk>)

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dijadikan sebagai tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun selanjutnya. Menurut Parwanto (2016) pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan, Untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, antara lain adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah. Menurut Abdul Halim (2007:203) Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya dipergunakan sebagai tolak ukur dalam menilai :

1. Kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Efisiensi dan efektivitas dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Sejauh mana aktivitas Pemda dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penelitian Virgasari (2009) dan Indrarti (2011) menyatakan Opini audit dapat menjadi suatu tekanan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik guna menghasilkan kinerja yang baik pula. Mustikarini dan Fitriyani (2012) yang menggunakan temuan audit BPK dalam menjelaskan

hasil audit. Semakin banyak temuan audit menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan dari pemerintah daerah tersebut kurang baik, sehingga berpengaruh terhadap kinerja.

Penelitian Muflihatin (2016) menemukan bahwa opini audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, hal ini berbeda dengan penelitian Masdiantini dan Erawati (2016) menemukan bahwa opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian Parwanto dan Harto (2017) menemukan bahwa temuan audit kepatuhan dan spi tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah, hal ini berbeda dengan Sudarsana dan Rahaedjo (2013) menemukan bahwa temuan audit berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Provinsi di Indonesia)”**.

2.1 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini antara lain :

1. Apakah opini audit laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pemerintah provinsi di Indonesia?
2. Apakah kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undang laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pemerintah provinsi di Indonesia?
3. Apakah opini audit dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undang berpengaruh secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pemerintah provinsi di Indonesia?

3.1 Batasan Masalah

Agar dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasannya sesuai dengan

pembahasan tentang akuntabilitas laporan keuangan pemerintah berdasarkan opini audit, sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap perundang-undangan. Peneliti juga membatasi ruang lingkup pembahasan pada objek penelitian pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun 2014-2018.

4.1 Tujuan dan Manfaat Penelitian

4.1.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh opini laporan keuangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh tingkat kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undang laporan keuangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pemerintah daerah.

4.1.2 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi beberapa kelompok yang terdiri dari sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai akuntabilitas laporan keuangan pemerintah, opini audit dan kepatuhan terhadap perundang-undang pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pemerintah daerah.

2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengambil manfaat setidaknya dapat digunakan untuk menentukan pedoman penyelenggaraan pemerintahan terutama dengan akuntabilitas laporan keuangan, mengurangi praktek korupsi yang banyak terjadi di organisasi sektor publik Indonesia dan diharapkan dapat memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah dapat menjadikan daerahnya menjadi lebih maju, mandiri, terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik.