BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Reformasi di bidang pengelolaan keuangan Negara telah dimulai. Bentuk reformasi di bidang keuangan Negara, antara lain adalah penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), dan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD. Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia tersebut selanjutnya diikuti dengan menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Reformasi tersebut selanjutnya diimplementasikan dengan diundangkannya tiga (3) paket undang-undang di bidang keuangan Negara, yaitu ; Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan atas Pengelolaan Tanggungjawab Keuangan Negara,

Dukungan perundangan serta meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government governance*), telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas publik. Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan itu harus memenuhi prinsip-prinsip yang disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. *Governmental Accounting Standard Board* (1999) dalam *Concepts Statement* No. 1 tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas

merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintah yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*), yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel, yang memungkinkan para pemakai laporan keuangan untuk dapat mengakses informasi tentang hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance government*), yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel, yang memungkinkan para pemakai laporan keuangan untuk dapat mengakses informasi tentang hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai. (Suparman, dkk, 2014).

Pemerintah daerah berkewajiban mempublikasikan informasi berdasarkan laporan keuangan sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan demikian, informasi yang dipublikasikan tersebut dapat dimanfaatkan oleh para pemakai. Informasi akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat dipahami, dipercaya dan digunakan oleh pemakai informasi tersebut (Andriani, 2010). Dalam adanya masalah ini, adanya asimetri informasi menimbulkan kemungkinan munculnya perbedaan kepentingan antara manajemen dan pemakai laporan keuangan.

Auditor merupakan pihak yang berwenang memberikan opini terhadap kewajaran laporan keuangan suatu perusahaan berdasarkan standar-standar yang telah ditetapkan. Auditor ini memiliki kewajiban untuk menjaga kualitas audit yang di hasilkanya, serta menghasilkan opini yang dapat dipercaya dan dipertanggung jawabkan. Pada instansi pemerintah daerah, auditor pihak ketiga dan independen yaitu BPK dibutuhkan untuk mengaudit laporan keuangan Pemerintah Daerah yang kemudian informasi pada laporan keuangan tersebut digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengambil keputusan.

Audit merupakan suatu hal yang sangat penting untuk meningkatkan kepercayaan pengguna laporan keuangan terhadap laporan keuangan Pemda. Auditor BPK perlu berperilaku secara profesional dan independen yang berpotensi mempengaruhi kualitas audit yang dihasilkan. Kualitas audit merupakan bahan dasar dalam meningkatkan kredibilitas laporan keuangan untuk pengguna informasi akuntansi. Audit melakukan prosedur untuk memperoleh bukti tentang jumlah dan pengungkapan dalam laporan keuangan sehingga untuk mengevaluasi kelayakan estimasi akuntansi yang dibuat oleh manajemen (KPMG, 2008). Kredibilitas pelaporan keuangan sebagian tercermin dalam kepercayaan pengguna dalam laporan keuangan yang telah diaudit.

Laporan keuangan audit dibuat dengan tujuan untuk mengurangi risiko informasi yang terjadi dan membantu meningkatkan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan (Arens *et al.*, 2008). Proses audit ini dilakukan untuk menentukan apakah angka yang dilaporkan dalam laporan keuangan menyajikan hasil operasional Pemda dan posisi keuangan yang wajar. Oleh karena itu,

peningkatan kualitas audit merupakan hal yang penting untuk dapat menyediakan keakuratan dari pemeriksaan laporan keuangan.

Berdasarkan sudut pandang auditor, audit dianggap berkualitas apabila auditor memperhatikan standar umum audit yang tercantum dalam Pernyataan Standar Auditing meliputi mutu profesional (*professional qualities*) auditor independen, pertimbangan (*judgement*) yang digunakan dalam pelaksanaan audit dan penyusunan laporan auditor. Dalam pelaksanaan audit, seorang auditor harus mempunyai kemampuan teknis dari auditor yang terpresentasi dalam pengalaman maupun profesi dan kualitas auditor dalam menjaga sikap mentalnya (independensi) supaya mampu menciptakan hasil audit yang berkualitas (Hartadi, 2012).

Fungsi kompetensi audit atau auditor yang memungkinkan mereka untuk mendeteksi salah saji material sedangkan independensi auditor yang menentukan apakah mereka akan melaporkan materi salah saji tersebut atau tidak. Auditor memiliki kepentingan untuk menjaga kualitas jasa audit yang dihasilkan serta akuntabilitas dari Pemerintah Daerah

Akuntabilitas Pemerintah Daerah sangat dituntut. Hal ini juga diperkuat oleh Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara khususnya di pasal 14 ayat (2) menyatakan bahwa instansi pemerintah diwajibkan menyusun rencana kerja dan anggaran pemerintah dengan kinerja yang akan dicapainya berdasarkan perencanaan strategik tersebut. Selain itu instansi pemerintah diwajibkan untuk membuat Laporan Keuangan yang diperiksa dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam pelaksanaan tugasnya, BPK akan

menghasilkan temuan audit yang merupakan hasil evaluasi dari bukti audit terhadap terhadap kriteria audit yang mencerminkan akuntabilitas pemerintah daerah.

Fenomena hasil pemeriksaan audit atas laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh BPK secara nasional menunjukkan masih belum memuaskan. Pada tahun anggaran 2013 misalnya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melaporkan hasil pemeriksaan atas 542 LKPD menunjukkan masih didominasi Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Opini BPK terhadap pemerintah daerah di tahun 2013 menetapkan Opini wajar dengan pengecualian (WDP) mencapai 311 pemerintah daerah atau. Sementara opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) hanya 156, Tidak Wajar (TW) 11, dan Tidak menyatakan Pendapat (TMP) sebanyak 46. (www.gresnews.com). Pada laporan tahun 2014, dari 533 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang diperiksa BPK diperoleh sebanyak 312 opini WTP, 187 opini WDP, 30 tidak "BPK memberikan opini WTP atas 30 Tidak Menyatakan Pedapat (TMP) dan 4 lainnya menerima opini Tidak Wajar (TW) (www.detiknews.com).

Alasan BPK menetapkan WDP terhadap LKPD itu diantaranya, aset tetap tidak didukung dengan pencatatan dan pelaporan yang memadai. Kemudian penataan kas tidak sesuai ketentuan; Penyerahan modal tidak disertai dengan peraturan daerah (Perda); Dana Bergulir belum disajikan net realizable value (nilai realisasi bersih); dan Pelaksanaan Belanja modal, belanja barang, belanja jasa tidak sesuai ketentuan. Sementara opini Tidak wajar (TW) merupakan Opini audit yang diterbitkan jika laporan keuangan mengandung salah saji material, atau

laporan keuangan tidak mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Jika laporan keuangan mendapatkan opini jenis ini, berarti auditor meyakini laporan keuangan pemerintah diragukan kebenarannya, sehingga bisa menyesatkan pengguna laporan keuangan dalam pengambilan keputusan. Sebab kata dia, penyajian tidak sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), diantaranya akun aset tetap, kas dan modal.

Cukup banyaknya pemberian opini non WTP tersebut menunjukkan bahwa banyak Pemerintah Daerah masih menyajikan laporan keuangan yang tidak berkualitas, dan kondisi tersebut memotivasi penelitian yang mendeteksi mengenai factor-faktor yang mempengaruhi kualitas LKPD yang didasarkan pada opini audit dari BPK atas LKPD tersebut. Beberapa penelitian sebelumnya meneliti beberapa variable yang diduga dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan Pemda, namun demikian beberapa variable diantaranta tidak konsisten pada hasil satu penelitian dengan penelitian lainnya.

Kinerja pemerintah daerah seringkali diukur dengan menggunakan ukuran daerah, efektivitas daerah dan lain-lain. Beberapa penelitian yang menggunakan beberapa bentuk kinerja pemerintah daerah masih belum secara konsisten berpengaruh terhadap kualitas LKPD, misalnya penelitian Pratiwi dan Aryani (2016) menggunakan kinerja daerah berupa ketergantungan daerah diperoleh memiliki pengaruh negatif terhadap kualitas pelaporan keuangan daerah. Hasil penelitian ini tidak konsisten dengan penelitian Setyaningrum dkk (2012), yang menunjukkan bahwa kinerja ketergantungan daerah tidak ada pengaruh signifikan terhadap kualitas audit.

Ukuran daerah yang dalam beberapa penelitian sebelumnya diukur dengan menggunakan total asset Pemda juga masih menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Penelitian Okfitasari (2015) mendapatkan bahwa ukuran Pemda memiliki pengaruh posisi yang signifikan terhadap kualitas LKPD. Hasil tersebut bertolak belakang dengan hasil penelitian Pratiwi dan Aryani (2016) yang justru memperoleh adanya pengaruh dengan arah positif.

Ukuran legislative (DPRD) dalam beberapa penelitian sebelumnya juga digunakan sebagai predictor dari kualitas laporan keuangan Pemda. Hal ini terkait dengan peran sebagai pengawasan penggunaan anggaran pada Pemda. Namun demikian pengaruh ukuran legislatif terhadap kualitas laporan keuangan Pemda juga masih memberikan hasil yang tidak konsisten. Hasil penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012) mendapatkan bahwa ukuran legislative (DPRD) berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan Pemda, namun demikian penelitian Okfitasari (2015) tidak berpengaruh signifikan.

Temuan auditor berupa kelemahan pengendalian internal juga digunakan sebagai predictor kualitas laporan keuangan Pemda. Variable tersebut diperoleh juga memiliki inkonsistensi. Penelitian Fransiska, dkk (2015) mendapatkan bahwa temuan BPK berupa kelemahan pengendalian internal memiliki pengaruh negatif dan signifikan. Sebaliknya variable leverage diperoleh banyak penelitian yang tidak mendapatkan adanya pengaruh yang signifikan.

Masih adanya *research gap* tersebut menjadi motivasi peneliti untuk kembali menguji *variable* kinerja Pemda, ukuran daerah, tingkat hutang

(*leverage*), kelamahan sistem pengendalian internal dan ukuran daerah terhadap kualitas laporan keuangan Pemda. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ulang yang berjudul : “Pengaruh Kinerja Pemda, Ukuran Dewan, Tingkat Hutang, Pengendalian Internal dan Ukuran Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah”.

2. Rumusan masalah

Masih cukup banyak fenomena laporan keuangan Pemerintah Daerah yang belum menyajikan data-data yang sesuai dengan peraturan dan masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah membuat tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good corporate governance*) meningkat. Hal itu juga yang telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas publik. Harus disadari bahwa ada banyak pihak yang akan mengandalkan informasi dalam laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk pengambilan keputusan.

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 (PP No. 6/2008) tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah juga menyebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Hasil dari EKPPD tersebut berupa Laporan Penilaian dan pemeringkatan capaian kinerja

pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran dan indikator kinerja kunci sebagai pembanding antar daerah pada tingkat provinsi maupun nasional.

Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas dan akuntabel melalui informasi tersebut, maka diperlukan kapasitas sumber daya manusia BPK yang dapat dengan baik melakukan proses audit, karena selain dapat memberikan informasi yang digunakan sebagai dasar penyusunan penyusunan anggaran pada periode berikutnya, laporan keuangan pemerintah daerah juga digunakan sebagai penilaian prestasi kerja pemerintah serta sebagai alat untuk motivasi.

Pelaporan keuangan pemerintah daerah merupakan sesuatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Kenyataannya di dalam laporan keuangan pemerintah masih banyak disajikan data-data yang tidak sesuai. Selain itu juga masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah pengaruh kinerja keuangan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
- b. Bagaimanakah pengaruh Jumlah anggota DPRD terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
- c. Bagaimanakah pengaruh tingkat hutang Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

- d. Bagaimanakah pengaruh kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
- e. Bagaimanakah pengaruh ukuran daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk menguji pengaruh kinerja keuangan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji pengaruh Jumlah anggota DPRD terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji pengaruh tingkat hutang Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
- d. Untuk menguji pengaruh Pengendalian Internal Pemerintah daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
- e. Untuk menguji pengaruh ukuran daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

4. Manfaat penelitian

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana sekaligus referensi mengenai temuan audit laporan keuangan daerah.

- b. Penelitian ini digunakan untuk menginvestigasi pengaruh karakteristik daerah dan tata kelola publik terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah
- c. Penelitian ini juga dapat digunakan untuk mengetahui pengaruh kinerja berdasarkan rasio terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
- d. Bagi Pemerintah Daerah, dapat sebagai dasar atau acuan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah khususnya bagian akuntansi agar mampu melaksanakan tugas dan fungsi akuntansi dengan baik yang akhirnya bermuara pada dihasilkannya laporan keuangan pemerintah daerah yang andal dan tepat waktu
- e. Bagi Institusi pendidikan, dapat menjadi referensi bagi calon peneliti selanjutnya yang berminat melakukan penelitian menyangkut masalah yang dibahas.