

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

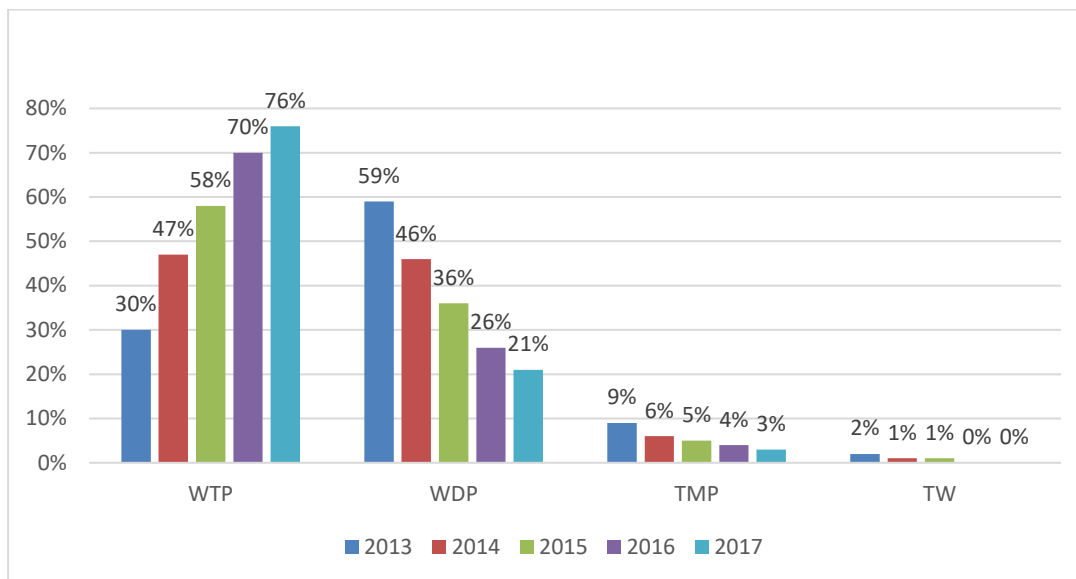
Negara Indonesia kini sedang berfokus pada pembangunan nasional dalam upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam mewujudkan hal tersebut, pembangunan daerah sebagai dasarnya sangatlah penting untuk diperhatikan. Pembangunan daerah ini perlu didukung dengan pengelolaan kekayaan yang dimiliki setiap daerah. Konsep pembangunan daerah dapat diwujudkan melalui pemberian hak dan wewenang kepada daerah dalam mengelola potensi daerahnya secara mandiri yang sering disebut dengan istilah Otonomi Daerah. Otonomi daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan telah mengalami 2 (dua) kali perubahan ketika dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 sebagai perubahan pertama dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 sebagai perubahan yang kedua. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa setiap daerah dapat mengatur, mengelola dan mengembangkan daerahnya baik pemerintahan dan kekayaan daerah yang dimiliki secara mandiri dengan tujuan mensejahterakan masyarakat. Dengan otonomi daerah, pemerintah pusat berharap dapat mendorong pemerintah daerah agar mandiri.

Pengelolaan keuangan dan tanggung jawab keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan undang-undang yang berlaku, efisiensi, efektif, transparan, dan bertanggungjawab memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan (UU No. 32/2004). Dua hal tersebut menjadi penting untuk diperhatikan dengan diberlakukannya otonomi daerah. Oleh karena itu, Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) didefinisikan sebagai hal wajib dimana harus disusun setiap pemerintahan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan yang transparan. LPPD ini wajib diserahkan kepada pemerintah pusat. Isi dari LPPD tentunya akan berbeda-beda bergantung pada karakteristik setiap pemerintah daerah (Mustikarini dan Fitriyasari, 2012).

Kebijakan otonomi daerah yang diterapkan mengharuskan daerah untuk memiliki sistem pengelolaan keuangan yang baik dalam melaksanakan tugas untuk

memberikan kesejahteraan dan mendukung pembangunan nasional. Pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat dilihat melalui LPPD. LPPD merupakan bentuk transparansi pengelolaan keuangan daerah yang akan diperiksa dan diawasi dalam menghindari tindak kecurangan. Oleh karena itu, pengawasan merupakan hal penting yang salah satunya dapat berupa pemeriksaan atas laporan keuangan secara berkala guna memberi kepercayaan mengenai kesesuaian laporan keuangan berdasarkan hukum yang ditetapkan di Indonesia. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) didefinisikan sebagai lembaga yang memiliki kewenangan atas fungsi tersebut. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang menjelaskan bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Opini audit, temuan audit, kesimpulan audit dan rekomendasi/saran adalah output dari pemeriksaan yang akan disajikan secara rinci dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS).

Opini audit merupakan pernyataan dari auditor terhadap kewajaran laporan keuangan dari suatu entitas. Materialitas, posisi keuangan, serta arus kas menjadi faktor yang menentukan kewajaran suatu laporan keuangan. Opini audit seringkali dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pengelolaan entitas. Opini audit dapat dibagi menjadi beberapa jenis yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas (WTP-DPP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Berikut adalah grafik opini audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Indonesia tahun 2013-2017:



Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

Gambar 1.1
Grafik Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia Tahun 2013-2017

Grafik 1.1 menunjukkan bahwa opini audit atas LKPD dalam lima tahun terakhir mengalami perbaikan secara keseluruhan. Perkembangan opini audit WTP atas LKPD mengalami kenaikan yang sangat signifikan yaitu sebesar 46% dalam waktu 5 tahun. Pada opini audit WDP atas LKPD mengalami penurunan yang cukup signifikan dari 59% pada LKPD Tahun 2013 menjadi 21% pada LKPD Tahun 2017. Penurunan juga terjadi pada perkembangan opini TMP dan TW yang menunjukkan bahwa opini pemerintah daerah setiap tahun mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Grafik diatas menjelaskan bahwa pemerintah daerah semakin memperhatikan penyajian laporan keuangan sehubungan dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah bagi pelayanan publik. Evaluasi yang terdapat pada LKPD sebelumnya mendapat tindaklanjut dari setiap pemerintah daerah dalam langkahnya memperbaiki LKPD untuk mendapatkan opini WTP. Salah satu daerah

yang mengalami kenaikan dalam perkembangan opini audit adalah LKPD Provinsi Bali yang memperoleh opini WTP selama lima tahun terakhir.

Temuan audit merupakan hasil pemeriksaan yang akan dilaporkan selain opini audit. Temuan audit terdiri atas permasalahan terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan/atau ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam temuan atas kelemahan SPI dapat dibagi menjadi tiga yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. SPI merupakan aspek yang harus disusun dan dikelola dengan baik oleh setiap pemerintah daerah dengan diberlakukannya otonomi daerah. Karena luasnya kewenangan yang diberikan akan memiliki dampak buruk ketika SPI yang disusun kurang baik. Peluang akan terjadinya kecurangan akan semakin luas ketika pemerintah daerah belum siap dengan SPI yang baik. Sedangkan temuan atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan akan memicu terjadinya beberapa hal yaitu kerugian, potensi kerugian, kekurangan penerimaan, dan penyimpangan administrasi.

Pada semester I tahun 2018, BPK memeriksa 542 LKPD Tahun 2017. LKPD Tahun 2017 terdiri atas 34 Laporan Keuangan pemerintah provinsi, 415 Laporan Keuangan pemerintah kabupaten, dan 93 Laporan Keuangan pemerintah kota. Dalam pemeriksaannya, BPK menemukan sejumlah temuan atas LKPD 2017 yang disajikan pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1
Temuan Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia
Tahun 2017

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Permasalahan
I	Kelemahan Sistem Pengendalian Intern	
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	2.083
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	2.887
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	1.252
	Subtotal	6.222
II	Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang Dapat Mengakibatkan	
1	Kerugian	2.903
2	Potensi Kerugian	426
3	Kekurangan Penerimaan	868
4	Penyimpangan Administrasi	2.361
	Subtotal	6.558
	Total	12.780

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

Berdasarkan tabel 1.1, diketahui bahwa terdapat banyak permasalahan yang ditemukan terkait kelemahan SPI dan ketidakpatuhan terhadap undang-undang pada LKPD tahun 2017. Dalam permasalahan kelemahan SPI, ditemukan sejumlah 6.222 permasalahan dengan jumlah temuan terbanyak pada kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja memuat 2.887 permasalahan. Angka tersebut mengindikasikan masih lemahnya sistem pengelolaan dan pengawasan terhadap pengendalian anggaran pendapatan dan belanja. Sedangkan dalam ketidakpatuhan terhadap ketentuan undang-undang ditemukan 6.558 permasalahan dengan 2.903 permasalahan mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara. Angka ini tentu masih sangat besar yang menunjukkan banyak pemerintah daerah masih mengabaikan peraturan yang berlaku secara sengaja atau tidak. Hal ini sangat merugikan bagi kestabilan keuangan negara.

Kinerja pemerintah daerah yang baik akan memberikan kepastian kepada masyarakat bahwa pengelolaan dilakukan untuk memaksimalkan pelayanan publik

(Aswar, 2019). Pengawasan terhadap pengelolaan pemerintah daerah kini kian mendapat perhatian besar dengan diberlakukannya otonomi daerah. Opini audit dan temuan audit merupakan beberapa data output pemeriksaan yang dapat digunakan dalam mengawasi jalannya pemerintah daerah. Berdasarkan data yang disajikan diatas dapat dilihat bahwa perkembangan yang cukup signifikan dari opini audit atas LKPD belum diikuti dengan signifikannya pengurangan jumlah temuan audit sebagai gambaran kinerja pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia masih belum baik. Utamanya tentu dikarenakan masih lemahnya SPI yang diterapkan. Karena SPI yang baik tentu akan membatasi peluang terjadinya tindak kecurangan.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan, dapat diketahui bahwa kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia telah banyak mengalami peningkatan opini audit berdasarkan pemeriksaan LKPD yang dilakukan oleh BPK. Namun, dalam hasil pemeriksaan masih memuat banyak permasalahan temuan audit terkait permasalahan kelemahan SPI. Hasil pemeriksaan BPK akan menjadi salah satu cerminan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian mengenai kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul “Pengaruh Opini Audit Laporan Keuangan dan Temuan Audit terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Bali Tahun 2013-2017”. Periode tahun 2013-2017 ditentukan oleh peneliti dengan memperhatikan LKPD Provinsi Bali telah menggunakan akuntansi berbasis akrual.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Penelitian Sudarsana dan Rahardjo (2013) menunjukkan bahwa temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hasil sama juga ditunjukkan oleh penelitian Mustikarini dan Fitriasaki (2012) bahwa temuan audit berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun, penelitian Masdianti dan Erawati (2016) menemukan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian Meilina dkk (2016) berpendapat bahwa opini audit tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun, penelitian Siddi (2016) menunjukkan bahwa opini audit berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Adanya penelitian yang menghasilkan temuan berbeda-beda dan kurangnya bukti empiris dari penelitian yang ada mengenai keterkaitan hubungan variabel dalam penelitian ini khususnya kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah karena yang banyak ada adalah kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga membuat penulis termotivasi untuk melakukan penelitian kembali untuk mengetahui hasil dari penelitian terbaru dengan menggunakan sampel penelitian yaitu kabupaten/kota di Provinsi Bali tahun 2013-2017.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini yaitu:

1. Memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh opini audit terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Bali tahun 2013-2017.
2. Memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh temuan audit terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Bali tahun 2013-2017.

1.4 Ringkasan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif. Jumlah sampel penelitian sebesar 45. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari hasil pemeriksaan BPK dan skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Kementerian Dalam Negeri. Teknik analisis yang digunakan penelitian ini adalah analisis regresi linier berganda.

1.5 Ringkasan Hasil Penelitian

Hasil penelitian membuktikan bahwa opini audit laporan keuangan berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan. Temuan audit tidak berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan namun tidak signifikan. Opini audit laporan keuangan dan temuan audit secara simultan berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan.

1.6 Kontribusi Riset

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berikut:

1. Kontribusi Empiris

Penelitian ini diharapkan dapat memberi bukti empiris tentang pengaruh opini audit dan temuan audit terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

2. Kontribusi Praktikal

Penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi kepada pemerintah daerah untuk mengevaluasi dan meningkatkan kinerja dalam melayani masyarakat.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab utama. Kelima bab tersebut terdiri dari:

Bab 1: PENDAHULUAN

Bab ini memuat tentang latar belakang, kesenjangan penelitian, tujuan penelitian, ringkasan metode dan hasil penelitian, kontribusi riset, dan sistematika penulisan. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja penyelenggaraan antara lain opini audit laporan keuangan dan temuan audit.

Bab 2: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memberikan penjelasan mengenai teori-teori yang berhubungan dengan penelitian ini, penjelasan masing-masing variabel yang diteliti (opini audit laporan keuangan, temuan audit dan kinerja penyelenggaraan), penelitian terdahulu, serta perumusan hipotesis.

Bab 3: METODELOGI PENELITIAN

Bab ini memberikan penjelasan mengenai metodologi penelitian yang terdiri atas pendekatan penelitian, model empiris, definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, populasi dan sampel penelitian, serta teknik analisis data.

Bab 4: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini memberikan penjelasan mengenai gambaran umum penelitian, analisis deskriptif, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil penelitian.

Bab 5: SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan kesimpulan atas hasil penelitian, serta berisi saran-saran yang ditujukan kepada peneliti selanjutnya agar memperoleh hasil penelitian yang lebih baik.