

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 283 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah telah mengalami perubahan baik secara fundamental maupun fiskal. Tahun 2001 merupakan awal diberlakukannya desentralisasi dan kebijakan otonomi daerah. Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan mengalami beberapa perubahan yang pada akhirnya disahkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 9 Tahun 2015.

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola anggaran dan daerahnya sesuai kebutuhan masing-masing. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menyediakan informasi keuangan secara transparan dan akuntabel sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat. Informasi keuangan tersebut terdapat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang wajib dilaporkan setiap tahun kepada masyarakat yang diwakilkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah pusat. Secara tidak langsung pemerintah daerah memiliki tuntutan untuk menyampaikan laporan keuangan

yang transparan dengan tujuan untuk memperoleh kepercayaan dari masyarakat kepada daerahnya (Rosadi & Okfitasari, 2019). Pada Surat Al-Baqarah ayat 188 telah dijelaskan mengenai larangan mengambil harta dengan cara yang bathil:

وَلِ النَّاسِ بِالْأَيْمَانِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبُطْلِ وَتُدْخِلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْ

Artinya:

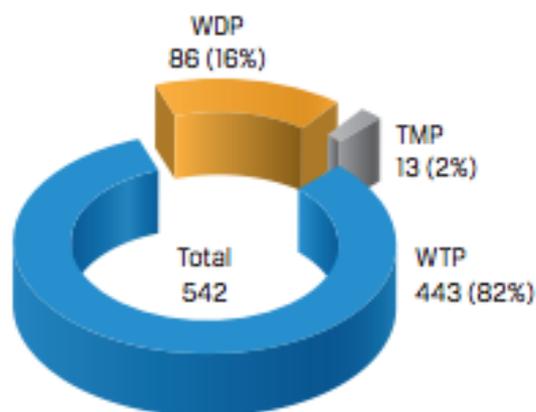
“Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.”

Dari surah tersebut dijelaskan bahwa mengambil harta milik orang lain dengan cara yang tidak dibenarkan oleh syariat islam dilarang oleh Allah SWT, seperti mencuri, suap, dan menipu. Para pemimpin yang telah diberikan kepercayaan oleh masyarakat untuk mewakilkannya janganlah berlaku curang untuk kepentingan kelompok maupun kepentingan sendiri.

Pencatatan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah disusun perlu dilakukan pemeriksaan oleh pihak eksternal dan independen untuk meminimalisir adanya informasi asimetri yang terjadi pada masyarakat sebagai prinsipal dan pemerintah daerah sebagai pengelola dan menilai kewajaran penyajian laporan keuangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab negara, yang melakukan pemeriksaan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan tersebut mencakup tentang

pemeriksaan keuangan, kinerja, serta pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil akhir dari audit BPK terhadap laporan keuangan daerah yang disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan akan memuat opini, simpulan atas penerapan sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundangan, serta simpulan dan rekomendasi atas pelaksanaan kegiatan dan program pemerintah. Opini yang diberikan BPK meliputi Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Wajar (TW), dan pernyataan menolak memberikan opini. Opini audit BPK atas laporan keuangan daerah akan ditafsirkan sebagai catatan yang buruk bagi kinerja keuangan daerah apabila mendapat opini selain WTP (Rosadi et al., 2017). Pemeriksaan atas laporan keuangan meliputi neraca, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).



Gambar 1.1 Opini Audit atas LKPD Tahun Anggaran 2018

Sumber: IHPS Semester I tahun 2019 melalui <https://www.bpk.go.id/ihps#>

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat hasil pemeriksaan BPK atas laporan

keuangan pemerintah daerah tahun 2018 yang mendapat opini wajar tanpa pengecualian sebanyak 443 dari 542 LKPD atau sebesar 82%. Hasil tersebut mengalami peningkatan sebesar 6% dari tahun 2017. Pada tahun 2017 sebanyak 411 dari 542 LKPD memperoleh opini WTP atau sebesar 76%. Peningkatan perolehan opini WTP tersebut menunjukkan peningkatan kualitas LKPD (IHPS Semester I tahun 2019).



Gambar 1.2 Opini LKPD Tahun 2014-2018

Sumber: IHPS Semester I tahun 2019 melalui <https://www.bpk.go.id/ihps#>

Berdasarkan Gambar 1.2 dapat dilihat perkembangan opini LKPD dari tahun 2014-2018. Secara keseluruhan kualitas LKPD tahun 2018 mengalami peningkatan dari tahun 2017 yang dilihat dari peningkatan perolehan opini WTP, peningkatan opini tersebut dikarenakan pemerintah daerah melakukan perbaikan atas kelemahan yang terjadi sebelumnya sehingga penyajian dan pengungkapan telah sesuai dengan SAP. Namun demikian, LKPD tahun 2018 yang mengalami penurunan opini jumlahnya lebih banyak dari tahun 2017, yaitu 15 LKPD dari

542 dan 14 LKPD dari 542 pada tahun 2017.

Di Pulau Jawa, LKPD tahun 2018 yang mengalami penurunan opini meningkat jumlahnya dari tahun 2017 sebesar 3,36%. Penurunan opini LKPD di Pulau Jawa tahun 2018 sebanyak 5 dari 119 LKPD (4,2%) dan tahun 2017 yang mengalami penurunan opini sebanyak 1 dari 119 LKPD (0,84%). Pemerintah daerah yang mengalami penurunan opini tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1. 1 Pemerintah Daerah yang Mengalami Penurunan Opini Tahun 2018

No	Pemerintah Daerah
1	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur
2	Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya
3	Pemerintah Daerah Kabupaten Jember
4	Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung
5	Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan

Sumber: IHPS Semester I tahun 2019 melalui <https://www.bpk.go.id/ihps#>

Penerimaan opini wajar tanpa pengecualian tidak hanya didapat oleh pemerintah daerah yang telah lama terbentuk, tetapi pemerintah daerah yang baru juga memperolehnya. Pemerintah daerah yang sudah dahulu terbentuk akan dianggap mempunyai kemampuan lebih dalam hal teknis dan fasilitasi peningkatan kemampuan kelembagaan pemerintahan daerah, kepegawaian daerah, pelayanan publik, pengelolaan keuangan, dan dan sumber daya manusia (Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007) apabila disetarakan dengan daerah yang baru terbentuk melalui pemekaran. Pemerintah daerah yang telah lama terbentuk dari aspek administrasi akan lebih baik karena memiliki pengalaman yang lebih (Irman Suryati, 2017).

Pertimbangan pemeriksa dalam memberikan opini tidak hanya didasarkan pada laporan keuangan telah disajikan dengan benar menurut standar akuntansi yang telah ditetapkan saja namun juga mempertimbangkan kesesuaiannya pada undang-undang (CPA Australia Ltd., 2013 dalam Rosadi et al., 2017). Laporan keuangan dinilai tidak wajar dikarenakan salah saji yang material dan diakibatkan oleh penyimpangan terhadap peraturan perundangan yang akan berpengaruh pada penyajian laporan keuangan (Peraturan BPK). Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan termasuk dalam kriteria pemberian opini yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 pada bagian penjelasan pasal 16 ayat 1.

Tabel 1. 2 Pemerintah Daerah dengan Opini WTP dan Temuan Ketidakpatuhan Perundangan Tinggi

NO	Pemerintah Daerah	Opini	Temuan
1	Kabupaten Bekasi	WTP	12
2	Kabupaten Karawang	WTP	12
3	Kota Bekasi	WTP	11
4	Kabupaten Cirebon	WTP	10
5	Kabupaten Ciamis	WTP	8
6	Kabupaten Banyumas	WTP	7

Sumber: LHP LKPD tahun 2018

Perkembangan penerimaan opini yang menunjukkan peningkatan kualitas pada laporan keuangan daerah yang memperoleh WTP tidak diimbangi dengan menurunnya jumlah temuan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan atas

pemeriksaan LKPD (ikhtisar hasil pemeriksaan semester BPK 2019). Jumlah temuan ketidakpatuhan peraturan perundang-undangan dalam LKPD yang mendapat opini WTP mendapat jumlah temuan yang lebih banyak dibandingkan dengan laporan hasil pemeriksaan LKPD yang mendapat opini selain wajar tanpa pengecualian yang dapat dilihat pada Tabel 1.2. Pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP semestinya jumlah temuan maupun nominalnya relatif lebih sedikit dikarenakan telah dilakukan pengungkapan yang cukup. Namun, yang terjadi terdapat pemerintah daerah yang mendapat opini WTP mendapat temuan yang lebih banyak daripada yang mendapat WDP. Dicontohkan oleh Julianto & Ak (2010), pemeriksaan atas LKPD yang mendapat opini wajar terdapat temuan yang berpengaruh pada opini atau sistem pengendalian yang buruk apakah sama halnya dengan pemda yang secara keseluruhan memang menyajikan secara wajar.

Penelitian yang dilakukan oleh Rosadi & Okfitasari (2019) menemukan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap opini, belanja daerah dan waktu penyampaian laporan daerah berpengaruh negatif terhadap opini, serta ukuran daerah dan umur daerah tidak berpengaruh terhadap opini. Ukuran pemda tidak berpengaruh terhadap opini artinya ukuran pemda tidak begitu punya pengaruh pada tata kelola keuangan. PAD berkorelasi positif dengan opini audit artinya semakin banyak PAD, maka dana tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan daerah. Berbeda dengan penelitian Nuraeni & Martani (2012) memperoleh hasil bahwa asistensi BPKP dan ukuran daerah berpengaruh negatif terhadap opini. Sedangkan kekayaan daerah dan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat

tidak berpengaruh terhadap opini.

Penelitian yang dilakukan oleh Pratiwi & Aryani (2017) yang menemukan bahwa ukuran daerah, kekayaan daerah, tindak lanjut temuan audit dan masa kerja kepala daerah berpengaruh positif terhadap opini audit. Sedangkan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan realisasi belanja daerah berpengaruh negatif terhadap opini. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Anggara & Cheisviyanny (2020) memperoleh hasil bahwa PAD, ukuran daerah, dan temuan audit tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan daerah. Dari hasil tersebut menarik untuk diteliti, faktor-faktor yang dapat pada pemberian opini audit BPK pada pemerintah daerah.

Berdasarkan ketidakkonsistenan hasil penelitian sebelumnya memotivasi peneliti untuk melakukan penelitian mengenai faktor yang mempengaruhi pemberian opini audit BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Pulau Jawa Tahun 2018. Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Rosadi & Okfitasari (2019). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu menambahkan variabel jumlah temuan atas kepatuhan perundang-undangan sebagai variabel independen. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, peneliti mengambil judul: **“PENGARUH KARAKTERISTIK PEMERINTAH DAERAH DAN TEMUAN ATAS KETIDAKPATUHAN PERUNDANGAN TERHADAP OPINI AUDIT BPK (Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Di Pulau Jawa Tahun 2018)”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap opini audit BPK?
2. Apakah kekayaan daerah berpengaruh terhadap opini audit BPK?
3. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap opini audit BPK?
4. Apakah umur administratif daerah berpengaruh terhadap opini audit BPK?
5. Apakah temuan atas ketidakpatuhan perundangan berpengaruh terhadap opini audit BPK?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap opini audit BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun anggaran 2018.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh kekayaan daerah terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun anggaran 2018.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh belanja daerah terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun anggaran 2018.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh umur administratif daerah terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun anggaran 2018.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh temuan atas ketidakpatuhan perundangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun anggaran 2018.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh ukuran pemerintah daerah, kekayaan daerah, belanja daerah, umur administratif, dan temuan atas ketidakpatuhan perundangan terhadap opini audit BPK pemerintah daerah kabupaten/kota di Pulau Jawa tahun 2018 serta menambah informasi dan referensi untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, kesimpulan dari penelitian ini dapat memberikan manfaat dan informasi mengenai faktor yang dapat mempertahankan atau meningkatkan opini BPK khususnya bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Pulau Jawa.
- b. Bagi Regulator, penelitian ini memberikan pertimbangan dan masukan dalam membuat kebijakan dan peraturan dalam rangka meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.