

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya agar tercipta pemerintahan yang bersih. Salah satu upaya konkrit Pemerintah Daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya adalah melalui penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah diterima secara umum.

TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 merupakan landasan hukum dikeluarkannya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, kemudian mengalami revisi menjadi UU No.32 tahun 2004 (UU No.32/2004) yang menegaskan bahwa kewenangan Pemda untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi. Pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, dalam masalah pembiayaan untuk pembangunan. Pembiayaan pembangunan pemerintah daerah tidak lagi sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah pusat, melainkan pemerintah daerah itu sendiri yang membiayai pembangunan di daerahnya dengan memanfaatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Standar Akuntansi Pemerintahan, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mendukung maka Pemerintah Daerah telah menyusun laporan keuangan sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku. Tetapi, apakah laporan keuangan tersebut telah mengungkapkan informasi yang lengkap sesuai Standar Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, masih menjadi fenomena yang sering terlihat.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) suatu pemda merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dan memerlukan pengawasan serta pemeriksaan (audit) yang baik. Hal ini dimaksudkan agar laporan keuangan memerlukan pengawasan serta pemeriksaan (audit) yang baik sehingga tidak terjadi kecurangan. Di Indonesia, pemeriksaan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Kumorotomo (2009) menyatakan bahwa terdapat masalah akuntabilitas di Indonesia. Sehubungan dengan *administrative accountability* dan *professional accountability*, isu pokok yang ada yaitu buruknya kinerja penyelenggaraan anggaran daerah. Masalah tersebut dapat dilihat dari semakin sedikitnya LKPD yang memperoleh (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Salah satu hal yang penting untuk dilakukan ialah pemulihan dalam sektor pemerintahan yaitu dengan menyusun pengukuran kinerja (Greiling, 2005). Publikasi laporan keuangan di internet merupakan wujud akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah (Laswad *et.al*, 2005). Metode yang bisa dipergunakan pemerintah daerah dalam menggapai tujuannya adalah pengukuran kinerja (Halachmi, 2005). Yang

dan Hsieh (2007) juga menemukan bahwa pengukuran kinerja adalah elemen kunci untuk reformasi pemerintahan.

Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah merupakan tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil audit BPK dapat berwujud Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang mencerminkan tingkat akuntabilitas suatu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Untuk menilai kewajaran atas LKPD maka BPK RI melakukan audit yang hasilnya dituangkan dalam LHP. Opini dalam laporan tersebut mengungkapkan ketidakpatuhan pada peraturan yang memiliki pengaruh langsung serta material terhadap penyajian laporan keuangan (BPK RI, 2011). Keberhasilan pemerintah daerah dalam mendapatkan opini WTP, akan mempengaruhi keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah (Suwanda, 2015). (Kuntadi, 2008) dalam Nurdin (2014) menyatakan bahwa dalam LKPD dapat dilihat berapa dana APBD yang digunakan untuk melaksanakan kinerja yang ingin dicapai oleh Pemda.

Mengingat kedudukan aspek keuangan daerah yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintah daerah, maka terdapat beberapa aturan dan prinsip-prinsip penganggaran yang harus ditaati, diantaranya: 1) pengelolaan keuangan daerah harus berorientasi pada kepentingan publik, 2) adanya kejelasan misi dalam pengelolaan keuangan daerah, 3) desentralisasi dan pelibatan stakeholder, 4) sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan, 5) bentuk dan struktur APBD serta anggaran berbasis kinerja, 6) pengembangan sistem informasi keuangan dan transparansi laporan keuangan (Prasetyo, 2005) dalam Garini (2015).

Namun pada prakteknya, masih banyak terjadi masalah dalam mengimplementasikan manajemen keuangan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut. Diantaranya adalah adanya kecenderungan masih rendahnya kemauan politik untuk meningkatkan transparansi anggaran yang tercermin pada tingginya alokasi belanja aparatur dibandingkan dengan alokasi belanja publik. Selain itu, pada saat penyusunan anggaran berbagai pertanyaan akan muncul. Dengan transparansi anggaran, kebocoran ataupun penyimpangan implementasi kebijakan dapat ditekan, yang dampaknya akan dirasakan pada efisiensi dan efektifitas kebijakan itu sendiri (Garini, 2015).

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang dinyatakan masih rendah dapat mempengaruhi opini audit. Tahun 2015 BPK melakukan pemeriksaan semester II dan mendapatkan hasil bahwa pada tahun 2014 sebanyak 252 LKPD dari 539 LKPD mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian. Opini terbagus adalah *unqualified* yang memiliki arti bahwa laporan LKPD disajikan dan diungkapkan secara wajar. Opini terburuk adalah tidak wajar. *Disclaimer* terjadi apabila auditor menolak memberikan pendapat, kondisi ini disebabkan karena lingkup audit yang dibatasi atau karena laporan keuangan tidak bisa diaudit sesuai dengan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), maka dari itu, baik opini *adverse* maupun *disclaimer* tidak dapat digunakan oleh pengguna laporan keuangan (Herningsih, 2013).

Penelitian sebelumnya yang menggunakan variabel hasil audit BPK RI dikaitkan dengan kinerja dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasisi (2012) menunjukkan temuan audit berpengaruh negatif pada skor kinerja Pemda

Kabupaten/Kota dengan menggunakan data tahun 2007, Suryaningsih dan Sisdyani (2016) dalam penelitiannya memiliki kesimpulan bahwa Opini Audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan Wajar Dengan Pengecualian (WDP) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemda Kabupaten/Kota dengan menggunakan data tahun 2013.

Penelitian ini merupakan replikasi dari beberapa penelitian sebelumnya. Telah banyak penelitian yang telah membahas mengenai “Pengaruh Opini Dan Temuan Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”, akan tetapi hasil yang ditemukan dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya masih banyak terdapat ketidak-konsistenan pada hasilnya.

Berdasarkan hasil dari beberapa peneliti terdahulu tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti kembali apakah beberapa faktor tersebut mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah atau tidak. Oleh karena itu, penulis mengajukan judul **“Pengaruh Opini dan Jumlah Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara)”**. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada variabel dan spesifikasi yang diteliti. Penelitian terdahulu menggunakan satuan moneter dalam melakukan penelitiannya, sedangkan penelitian ini menggunakan satuan non-moneter.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Utara?
2. Apakah Pemda memiliki keinginan yang kuat untuk mewujudkan kualitas Laporan Keuangan?
3. Apakahtemuan audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Utara?
4. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Utara?

## **1.3 Batasan Masalah**

Batasan agar ruang lingkup permasalahan yang diteliti terarah dan tidak meluas, maka peneliti membatasi penelitiannya pada masalah pengaruh opini audit dan temuan audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Sumatera Utara yang di audit oleh BPK.

## **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah yang telah dijabarkan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah apakah opini audit, jumlah temuan audit, dan ukuran daerah secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk menguji apakah opini audit, jumlah temuan audit, dan ukuran daerah secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

1. Bagi peneliti, sebagai bahan masukan untuk menambah wawasan dan pengetahuan serta pemahaman bagi peneliti mengenai pengaruh opini audit dan temuan audit yang dilakukan oleh BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi Sumatera Utara.
2. Bagi kalangan akademis dan peneliti selanjutnya, sebagai referensi tambahan bagi peneliti selanjutnya dan diharapkan dapat memberikan bukti empiris dan tambahan literatur yang membantu dalam mengembangkan kajian mengenai opini audit dan temuan audit terhadap kinerja keuangan sebuah pemerintah daerah.