

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah adalah pihak agen yang menjalankan amanah terhadap masyarakat yang bertindak sebagai pihak prinsipal. Adanya hubungan agen dan prinsipal tidak menutup kemungkinan terjadi *agency problem* yang disebabkan karena informasi pengelolaan keuangan yang asimetris. Pemerintah daerah lebih banyak mempunyai informasi dibandingkan dengan masyarakat meskipun telah terwakili oleh DPRD. DPRD adalah lembaga legislatif yang mempunyai potensi serta peran strategis terhadap pengawasan keuangan daerah. Dalam pemerintahan, DPRD berperan sebagai wakil masyarakat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang sesuai dengan keluhan masyarakat dan memantau informasi keuangan daerah agar dapat terciptanya pemerintah daerah transparansi dan akuntabilitas. Adapun di dalam Undang-undang No 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik dimana pada undang-undang ini lembaga sektor publik mempunyai kewajiban untuk memberikan, menerbitkan dan menyediakan informasi publik.

Reformasi keuangan dan otonomi daerah telah merubah siklus pelaksanaan pemerintah daerah dimana sebelumnya semua urusan pemerintah dijalankan oleh pemerintah pusat yang terdiri dari perencanaan, penganggaran dan pertanggung jawaban atas laporan keuangan daerah. Pemerintah daerah diwajibkan oleh pemerintah pusat untuk menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan adalah laporan mengenai posisi keuangan serta transaksi-transaksi dalam suatu pemerintah daerah dan harus dilengkapi dengan pengungkapan-pengungkapan. Pengungkapan Wajib (*Mandatory Disclosure*) laporan keuangan pemerintah daerah adalah pengungkapan yang harus sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP) yang ditetapkan dalam UU No 71 Tahun 2010 yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintah daerah transparansi dan akuntabilitas yang merupakan salah satu bentuk pelayanan kepada

masyarakat yaitu menyampaikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai informasi bagi pengguna laporan keuangan.

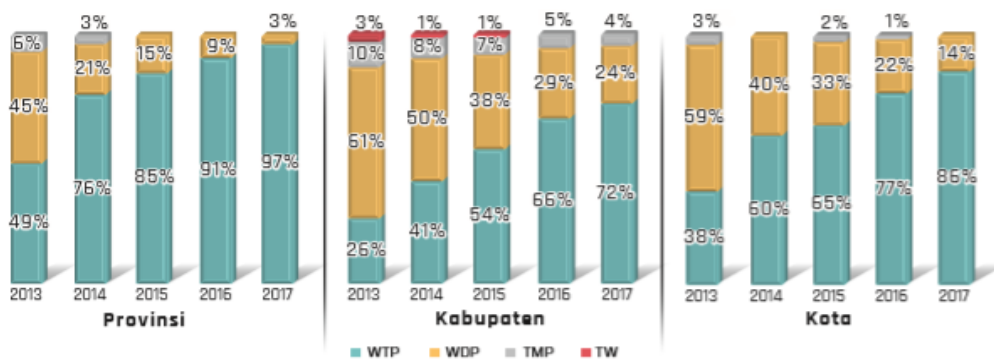
Perlu dilakukannya pengawasan serta pemeriksaan yang baik dalam laporan keuangan pemerintahan daerah (LKPD) suatu pemerintah agar tidak terjadi adanya kecurangan (fraud) dalam pengelolaan keuangan daerah. Pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan (BPK). Terdapat 3 audit/pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK yaitu audit keuangan, audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Audit keuangan adalah audit laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan apakah laporan keuangan disajikan secara wajar dan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam hasil operasi atau usaha, posisi keuangan, dan arus kas. Terdapat 4 unsur audit yang berhubungan dengan keuangan yang pertama yaitu laporan keuangan (laporan penerimaan dan pengeluaran kas, laporan pendapatan dan biaya, serta laporan aktiva tetap), dokumen permintaan anggaran, dan perbedaan antara realisasi kinerja keuangan dengan perkiraan. Yang kedua, pengendalian internal atas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti ketentuan yang mengatur penawaran, akuntansi, laporan bantuan, serta kontrak pemborongan pekerjaan (termasuk usulan proyek, jumlah yang ditagih, jumlah yang jatuh tempo, dan sebagainya). Yang ketiga, pengendalian atau pengawasan internal atas penyusunan laporan keuangan dan pengamanan aktiva termasuk pengendalian atau pengawasan atas penggunaan sistem berbasis komputer dan yang terakhir ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dugaan kecurangan.

Laporan keuangan setiap tahunnya diperiksa dan memperoleh penilaian berupa opini dari BPK. Terdapat 5 (lima) jenis opini yang diberikan oleh BPK RI yaitu: wajar tanpa pengecualian (wtp), wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelas (wtp-dpp), opini wajar dengan pengecualian (wdp), opini tidak wajar (tw), dan pernyataan menolak memberi opini atau tidak memberi pendapat/ *dislaimer of opinion* (tmp). BPK yang memberikan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) terhadap laporan keuangan, artinya laporan keuangan pemerintah

tersebut telah menyajikan dan mengungkapkan secara wajar dan berkualitas, karena opini WTP adalah opini yang diterbitkan jika laporan keuangan tersebut telah memberikan informasi yang bebas dari salah saji material. Opini yang diberikan merupakan cerminan bagi kualitas akuntabilitas keuangan atas pelaksanaan anggaran yang diberikan. Adanya perubahan peningkatan opini laporan keuangan pemerintah dari WDP ke WTP secara umum menggambarkan adanya perbaikan akuntabilitas keuangan pemerintah dalam menyajikan laporan keuangan yang sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku.

Menurut hasil pemeriksaan BPK, LKPD Tahun 2017 memberikan 411 opini WTP (76%), 113 opini WDP (21%), dan 18 opini TMP (3%). Pencapaian opini tersebut telah memenuhi target kinerja keuangan daerah dalam peningkatan kapasitas keuangan pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota. Apabila dibandingkan dengan capaian Tahun 2016 kualitas LKPD Tahun 2017 mengalami peningkatan yang ditunjukkan dengan kenaikan yang mendapatkan opini WTP sebesar 6% dari 70% pada tahun 2016 menjadi 76% pada tahun 2017. Pada LKPD Tahun 2016, sebanyak 378 dari 542 LKPD memperoleh opini WTP (70%), sedangkan pada LKPD Tahun 2017 sebanyak 411 dari 542 LKPD memperoleh opini WTP (76%). Selain kenaikan jumlah opini WTP, juga terjadi kenaikan opini dari opini TMP menjadi opini WDP sebanyak 7 LKPD dan dari opini WDP menjadi WTP sebanyak 45 LKPD. ([www.bpk.co.id](http://www.bpk.co.id) / 2018)

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK dalam 5 Tahun Terakhir (2013-2017), opini LKPD mengalami perbaikan. Selama periode tersebut LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 46% dari 30% pada LKPD Tahun 2013 menjadi 76% pada LKPD Tahun 2017. Sementara itu, jumlah LKPD yang memperoleh opini WDP dan TMP mengalami penurunan sebanyak 6% dari 9% pada LKPD Tahun 2013 menjadi 3% pada LKPD Tahun 2017. Berdasarkan tingkat pemerintahan, LKPD Tahun 2017 terdiri atas 34 LK Pemprov, 415 LK Pemkab, dan 93 LK Pemkot. Perkembangan opini LKPD Tahun 2013-2017 berdasarkan tingkat pemda dapat dilihat pada Grafik berikut:



Dari grafik tersebut dapat diketahui kenaikan opini dari tahun 2016 terjadi pada seluruh tingkat pemda. Pada pemerintah provinsi, capaian opini WTP bertambah dari 31 LKPD (91%) menjadi 33 LKPD (97%). Begitu pula untuk pemerintah kabupaten yang bertambah dari 275 LKPD (66%) menjadi 298 LKPD (72%), dan pada pemerintah kota dari 72 LKPD (77%) menjadi 80 LKPD (86%). ([www.bpk.co.id](http://www.bpk.co.id) / 2018)

Berdasarkan Opini LKPD Tahun 2017 Provinsi Jawa Timur terdapat 36 dari 38 yang mendapatkan opini WTP dimana terdapat perubahan opini TW yang naik menjadi opini WTP yaitu Kab Bangkalan, Kab Jember, Kab Nganjuk, Kab Sumenep, Kab Tulungagung, Kota Madiun dan Kota Probolinggo. Sedangkan terdapat pula penurunan opini WTP yang berubah menjadi opini TW yaitu Kab Lumajang dan satu yang mendapatkan opini TW dari BPK RI yaitu Kab Sampang. ([www.bpk.co.id](http://www.bpk.co.id) / 2018).

Dalam pemeriksaan BPK juga menemukan temuan dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Temuan audit merupakan kasus-kasus pelanggaran, penyimpangan atau pelanggaran terhadap ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Dengan ditemukannya temuan audit dalam laporan keuangan maka pemerintah daerah tersebut diwajibkan untuk melakukan tindak lanjut sesuai dengan rekomendasi dan saran yang diberikan oleh BPK.

Ditemukannya kasus di Bangkalan, hasil pemeriksaan reguler selama 2017 menemukan 713 kasus. Kemudian, pemeriksaan khusus 18 kasus. Pemeriksaan khusus ini secara umum merupakan perintah pimpinan dan mandataris pengawasan dari pemerintah pusat. Antara lain,

telah merekomendasikan kewajiban setor kepada kas daerah RP 727,23 juta. Mantan kepala Badan Perwakilan Wilayah (Baperwil) Pamekasan itu memaparkan, temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan mencapai 272 kasus. Terdiri dari potensi kerugian negara 34 kasus, kekurangan penerimaan negara 21 kasus, dan temuan bersifat administrasi 217 kasus. Sementara temuan kelemahan penerapan sistem pengendalian intern yang berjumlah 396 kasus. Di antaranya tentang kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan laporan keuangan 193 kasus. Kemudian kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja 95 kasus. (<https://radarmadura.jawapos.com> / 2019)

Berdasarkan IHPS I Tahun 2018 menemukan kasus permasalahan di Pemkab Trenggalek, kasus permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang dapat mengakibatkan potensi kerugian. Pinjaman yang disalurkan Pemkab Trenggalek senilai Rp5,07 miliar yang disajikan sebagai investasi nonpermanen telah jatuh tempo lebih dari 8 tahun, namun belum dilunasi dan dikategorikan sebagai pinjaman macet, serta berpotensi tidak tertagih. ([www.bpk.co.id](http://www.bpk.co.id) / 2018)

Penelitian tentang pengungkapan laporan keuangan dengan pengawasan pemerintah dengan di proksi jumlah DPRD pernah diteliti oleh Maulana (2015), dan Andriani (2019) menyatakan bahwa temuan audit berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan dalam penelitian Nur dan Shiddiq (2014) yang menyatakan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Dalam penelitian Soleman (2019) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh temuan audit terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah dan tidak terdapat pengaruh temuan audit terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah dalam penelitian Nur (2014), Maulana (2015), Fikrinah (2017).

Penelitian tentang pengungkapan laporan keuangan dengan opini audit pernah diteliti oleh Fikrinah (2017) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh opini audit terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah namun berbeda dengan penelitian dari Muhammad (2013) bahwa opini audit tidak berpengaruh opini audit terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian tentang pengungkapan laporan keuangan dengan ukuran pemerintah daerah yang di proksi oleh total aset pernah diteliti oleh Maulana (2015) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan pada penelitian Setyorini (2020), Lesmana (2010), Andrani (2019) menyatakan bahwa tidak adanya pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian mengenai pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah tidak sebanyak pengungkapan laporan keuangan perusahaan. UU No 71 tahun 2010 digunakan sebagai standar dalam pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini penting untuk diteliti sebagai upaya dalam menilai serta mengevaluasi tingkat ketaatan dan kepatuhan pemerintah daerah terhadap peraturan pemerintah sehingga dapat melakukan perbaikan kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) agar terwujudnya transparansi dan akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Karena ketidak konsistenan variabel dalam penelitian terdahulu maka peneliti ingin mengembangkan penelitian tentang pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Perbedaan pertama, memasukkan variabel baru yaitu menambahkan ukuran pemerintah daerah sebagai variabel *intervening*. Kedua, objek dari penelitian ini menggunakan kota dan kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebagai sampel penelitian agar lebih fokus pada Jawa Timur. Ketiga, periode tahun yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tahun 2016-2018, diharapkan

dapat memberikan cerminan informasi mengenai pengungkapan laporan keuangan daerah di kabupaten dan kota Provinsi Jawa Timur.

Dalam penelitian ini berfokus pada pengungkapan laporan keuangan apakah pengawasan pemerintah, temuan audit dan opini audit berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah dengan ukuran pemerintah daerah sebagai variabel *intervening*. Penelitian ini bermaksud untuk menghasilkan bukti empiris mengenai pengawasan pemerintah, temuan audit dan opini audit terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintahan dengan ukuran pemerintahan daerah sebagai variabel *intervening*. Penelitian ini mengambil sampel pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 38 Kab/Kota. Analisis data yang digunakan adalah analisis regresi sederhana dan analisis jalur dengan menggunakan SPSS 23.

## 1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan diteliti adalah apakah pengawasan pemerintah, temuan audit dan opini audit berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintahan dengan ukuran pemerintahan daerah sebagai variabel *intervening* di Provinsi Jawa Timur?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah pengawasan pemerintah, temuan audit dan opini audit berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintahan dengan ukuran pemerintah daerah sebagai variabel *intervening* di Provinsi Jawa Timur.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka manfaat dari penelitian ini adalah:

#### 1.4.1 Manfaat teoritis

1. Sebagai bukti empiris tentang pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
2. Diharapkan dapat dijadikan pengembangan dan kemajuan pendidikan di Indonesia.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti, diharapkan hasil penelitian memberikan manfaat memperdalam dan mengaplikasikan teori yang telah diperoleh dan sebagai pelatihan intelektual untuk memperdalam daya pikir ilmiah dan meningkatkan kompetensi akuntansi sektor publik.
2. Bagi Universitas Trunojoyo Madura, diharapkan hasil penelitian dapat memberikan pandangan serta wawasan terhadap pengembangan tentang laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Bagi Peneliti Selanjutnya , dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian yang akan dilakukan pada penelitian selanjutnya tentang pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.
4. Bagi Pemerintah Daerah, dapat dijadikan sebagai evaluasi sejauh mana pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang disajikan sesuai dengan SAP yang berlaku.