

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi diberbagai bidang di Indonesia membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan, serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik mewujudkan reformasi dengan mengelola sumber daya negara, salah satunya keuangan. Pengelolaan sumber daya keuangan ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah (Rachmawaty, 2015). Pemerintah melakukan pertanggungjawaban berdasarkan undang-undang kepada pemerintah pusat dan kepada masyarakat melalui DPRD (Wiradjaya, 2017).

Pemerintahan dapat dikatakan baik apabila terlaksananya prinsip-prinsip *Good Governance*, yaitu akuntabilitas dan transparansi publik yang berdampak diberbagai aspek terutama aspek akuntansi. Dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan, pemerintah baik pusat maupun daerah menyampaikan informasi laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan Keuangan tersebut diharapkan dapat

dikelola dengan baik, transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel

Pemerintah wajib memberikan informasi keuangan yang akan digunakan untuk mengambil keputusan ekonomi, sosial, politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Informasi digunakan untuk (a) membandingkan kinerja aktual dengan yang dianggarkan, (b) menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi, (c) membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap perundang-undang yang terkait masalah keuangan dan ketentuan lainnya, dan (d) membantu dalam mengevaluasi efisiensi dan efektivitas (Putri, 2017).

Pertanggungjawaban keuangan merupakan upaya nyata dan niat baik pemerintah daerah dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang hasilnya dapat dirasakan seluruh lapisan masyarakat. Untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi laporan keuangan, pihak-pihak terkait berupaya untuk melaksanakan dan memperbaiki kualitas penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah. Dengan begitu, organisasi sektor publik juga meningkatkan kualitas, profesionalisme, dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitas pengelolaan keuangan pemerintah, terutama pemerintah daerah (Zulfikar, 2017).

Laporan keuangan daerah yang dibuat memang belum seutuhnya sempurna. Untuk mendapatkan laporan keuangan yang baik diperlukan sumber daya manusia yang terampil pada pemerintah daerah dan dibutuhkan sistem dan prosedur yang

memadai serta pedoman akuntansi bagi pegawai pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan. Namun, saat ini sumber daya manusia dan sistem akuntansi pemerintah daerah rata-rata masih lemah (Kharisma, 2018). Lemahnya akuntabilitas dan transparansi laporan keuangan yang menjadi salah satu penyebab lemahnya sistem akuntansi pemerintah daerah

BPK Jawa Timur menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Jawa Timur (LKPD) TA 2019 kepada 39 kabupaten/kota dalam 3 kloter. Hasilnya, Kota Pasuruan mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan Kabupaten Jember mendapatkan opini Tanpa Menyatakan Pendapat (TMP)/*Disclaimer*. Dua daerah yang belum mendapatkan opini WTP dari BPK memiliki persoalan pelaporan yang berbeda, salah satunya Kabupaten Jember yang mendapatkan opini TMP karena penganggaran dan realisasi belanja pada 13 OPD (Organisasi Perangkat Daerah) sebesar Rp 70,7 miliar, tidak tepat. Juga ada kelebihan pembayaran atas insentif pemungutan pajak dan retribusi daerah sebesar Rp 1,2 miliar. Serta kekurangan volume atas 23 paket pekerjaan Belanja Modal pada lima OPD sebesar Rp 4,5 miliar (Wahyunik, 2020)

Dari hasil Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Jawa Timur dilihat bahwa pemerintah daerah Jawa Timur belum begitu optimal dalam menerapkan prinsip *Good Governance*, apalagi untuk memberikan kepuasan atau keyakinan masyarakat (Kharisma, 2018).

Hal tersebut dapat dilihat dari hasil opini BPK terhadap LKPD pemerintah Jawa Timur 5 tahun terakhir

Tabel 1.1
Hasil Opini BPK atas LKPD Pemerintah di Jawa Timur

No	Entitas Pemerintah Daerah	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Prov. Jawa Timur	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
2.	Kab. Bangkalan	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
3.	Kab. Banyuwangi	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
4.	Kab. Blitar	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
5.	Kab. Bojonegoro	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
6.	Kab. Bondowoso	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
7.	Kab. Gresik	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
8.	Kab. Jember	WTP	WDP	WTP	WDP	TMP
9.	Kab. Jombang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
10.	Kab. Kediri	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
11.	Kab. Lamongan	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
12.	Kab. Lumajang	WTP	WTP	WDP	WTP	WTP
13.	Kab. Madiun	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
14.	Kab. Magetan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
15.	Kab. Malang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
16.	Kab. Mojokerto	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
17.	Kab. Nganjuk	WTP	WDP	WTP	WTP	WTP
18.	Kab. Ngawi	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
19.	Kab. Pacitan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
20.	Kab. Pamekasan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
21.	Kab. Pasuruan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
22.	Kab. Ponorogo	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
23.	Kab. Probolinggo	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
24.	Kab. Sampang	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
25.	Kab. Sidoarjo	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
26.	Kab. Situbondo	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
27.	Kab. Sumenep	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
28.	Kab. Trenggalek	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
29.	Kab. Tuban	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
30.	Kab. Tulungagung	WTP	WDP	WTP	WDP	WTP
31.	Kota Batu	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP

32.	Kota Blitar	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
33.	Kota Kediri	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
34.	Kota Madiun	WTP	WDP	WTP	WTP	WTP
35.	Kota Malang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
36.	Kota Mojokerto	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
37.	Kota Pasuruan	WDP	WTP	WTP	WDP	WDP
38.	Kota Probolinggo	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
39.	Kota Surabaya	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP

Sumber : www.jatim.bpk.go.id (IHPS 1 Tahun 2020)

Tabel 1.1 menjelaskan Kota Pasuruan dan Kabupaten Jember mengalami penurunan pada 3 tahun terakhir (2017-2019). Kota Pasuruan pada tahun 2017 mendapatkan opini WTP, tetapi di tahun 2018 dan 2019 BPK memberikan opini WDP. Sedangkan, Kabupaten Jember tahun 2017 mendapatkan WTP, tetapi di tahun 2018 mendapatkan WDP dan tahun 2019 mendapatkan *TMP/Disclaimer*. Tidak adanya perubahan opini ke WTP pada dua kabupaten/kota di 3 tahun terakhir (2017-2019) ini menandakan bahwa pemerintah daerah belum secara optimal menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Opini WTP juga belum “menjamin” laporan keuangan itu terhindar dari kecurangan atau *fraud*, WTP itu merupakan pernyataan profesional atas kewajaran laporan keuangan dari BPK (BPK Perwakilan Jawa Timur, 2020).

Menurut peraturan perundang-undangan, kriteria yang digunakan untuk memberikan opini terhadap kewajaran Laporan Keuangan adalah: (a) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; (b) efektivitas sistem pengendalian internal; (c) penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan; dan (d) pengungkapan yang cukup (BPK Perwakilan Jawa Timur, 2020).

Berdasarkan hasil pemeriksaan atas LKPD TA 2019, BPK masih menemukan kelemahan pengendalian intern dan permasalahan terkait ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut di antaranya, Pemerintah Provinsi Jawa Timur belum memiliki prosedur baku untuk melaporkan Penerimaan Hibah Langsung yang diterima oleh OPD (BPK Perwakilan Jawa Timur, 2020).

Adanya kriteria yang memengaruhi opini audit BPK itu sendiri menandakan akuntabilitas tidak hanya dipengaruhi oleh opini auditor BPK tetapi adanya temuan lain yang memengaruhi opini audit BPK itu sendiri, seperti : kelemahan pengendalian intern dan permasalahan terkait ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Kedua temuan tersebut menjadi temuan yang sering memengaruhi opini BPK terhadap LKPD, salah satunya pemerintah daerah di Jawa Timur.

BPK mendorong Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk meningkatkan tindak lanjut atas rekomendasi hasil pemeriksaan BPK tahun sebelumnya. Berdasarkan data rekapitulasi pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK Tahun 2005 s.d. 2019 (per Semester II 2019), tingkat penyelesaian tindak lanjut oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur masih sebesar 73% dari total rekomendasi. Prosentase ini lebih rendah dari rata-rata tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK secara nasional sebesar 74,3% (BPK Perwakilan Jawa Timur, 2020).

Laporan keuangan yang berkualitas menandakan bahwa kepala daerah bertanggungjawab terhadap wewenang yang dilimpahkan kepadanya dalam mengelola organisasi dengan melaksanakan pertanggungjawaban keuangan berupa Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) yang dipertanggungjawabkan kepada DPRD setahun sekali atau di akhir masa jabatannya (Kharisma, 2018). Dengan rekomendasi BPK menunjukkan kesiapan pemerintah daerah di Jawa Timur masih kurang yang disebabkan adanya peraturan tingkat operasional dan pemerintah daerah di Jawa timur kurang dapat menyusun laporan keuangan sesuai ketentuan yang ada. Selain itu, pengendalian intern yang belum baik dilaksanakan membuat tindak lanjut terhadap pemeriksaan BPK belum memenuhi prosentase yang diinginkan BPK.

Salah satu tujuan pemerintah daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama di daerah. Tetapi dengan pemerintah yang belum bisa mempertanggungjawabkan LKPD sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, bagaimana bisa masyarakat percaya bahwa LKPD yang dihasilkan bebas dari kecurangan atau *fraud* bahkan memenuhi prinsip *Good Governance*, yaitu akuntabilitas dan transparansi. Keraguan masyarakat membuat kepercayaan terhadap kualitas LKPD yang dihasilkan pemerintah daerah berkurang yang akan berdampak pada tujuan utama pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Banyaknya temuan masalah dalam pemerintah daerah Jawa Timur menandakan akuntabilitas dan transparansi laporan keuangan belum tercapai yang membuat keraguan masyarakat terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah meningkat. Meminimalisirkan masalah yang ditemukan dalam LKPD pemerintah daerah Jawa Timur, maka pengelolaan keuangan dilakukan secara transparan baik dari proses penyusunan hingga pertanggungjawaban sehingga akan terciptanya akuntabilitas dalam pengelolaannya sehingga dengan adanya akuntabilitas publik dan transparansi dapat menciptakan laporan keuangan berkualitas baik di pemerintah daerah Jawa Timur.

Dilihat dari penelitian (Pranaswati et al., 2020) yang berjudul “Determinan Transparansi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia” menyatakan bahwa kualitas laporan keuangan provinsi di Indonesia tidak mempengaruhi transparansi pelaporan keuangan. Ini juga sejalan dengan penelitian (Septiningtyas, 2018) yang berjudul Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan, dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menunjukkan bahwa akuntabilitas dan transparansi tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Kedua penelitian ini menandakan bahwa provinsi di Indonesia masih kurang akan transparansi laporan keuangan yang akan berakibat kualitas laporan keuangan kurang

berkualitas. Tetapi dua penelitian itu bertentangan dengan penelitian (Aswadi, 2014) yang berjudul Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Pinrang) menunjukkan Akuntabilitas dan Tranparansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dan didukung dengan beberapa fakta yang ada, penulis ingin meneliti lebih jauh dan mendalam mengenai **“Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, penulis mengidentifikasi masalah yang akan menjadi pokok pemikiran dan pembahasan adalah sebagai berikut :

1. Apakah pengaruh opini audit BPK terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur.
2. Apakah pengaruh tingkat kelemahan sistem pengendalian internal BPK terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur.
3. Apakah pengaruh tingkat ketidakpatuhan terhadap perundang- undangan BPK terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur.

4. Apakah pengaruh transparansi terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh opini audit BPK terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh tingkat kelemahan sistem pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh tingkat ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.
4. Untuk mengetahui dan menguji secara empiris pengaruh transparansi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktis

1. Bagi pemerintah Jawa Timur, penelitian ini dapat menjadi tambahan literatur yang dapat menjadi rujukan dalam

pengambilan keputusan, untuk menganalisis pengaruh akuntabilitas dan transparansi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.

2. Bagi peneliti sendiri diharapkan menjadi sarana untuk menambah pengetahuan tentang pengaruh akuntabilitas dan transparansi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Kedepannya diharapkan menjadi acuan bagi peneliti berikutnya, dalam rangka pengembangan ilmu mengenai topik ini.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini dapat memberi manfaat bahwa teori yang mendasari akuntabilitas dan transparansi memberikan makna bahwa kualitas laporan keuangan itu dapat dipengaruhi oleh akuntabilitas dan transparansi dengan macam-macam indikator sesuai teori yang ada. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberi tambahan informasi mengenai pengaruh akuntabilitas dan transparansi terhadap kualitas laporan keuangan terutama pemerintah daerah di Jawa Timur.