

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Opini audit pemerintah daerah merupakan merupakan hasil dari pemeriksaan keuangan yang telah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat. Opini audit juga menjadi salah satu ukuran penilaian akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Opini Wajar Tanpa Pengecualian menunjukkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah telah menyajikan hasil pengelolaan keuangan dengan wajar dan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah dan Standar Profesional Akuntan Publik.

Pada kenyataannya, masih sedikit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian. Data dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang disajikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan menunjukkan, sampai dengan Semester I tahun 2013, hanya 153 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian dari 456 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Sementara pada tahun 2011 hanya 67 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian, dan 120 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada tahun 2012.

Otonomi daerah memberikan hak dan wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, termasuk pengelolaan keuangan. Hal ini berarti pemerintah daerah

juga memiliki kewajiban untuk menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai transparansi informasi yang dapat diyakini keandalannya dan sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan.

Minimnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) menunjukkan bahwa masih banyak pengelolaan keuangan daerah yang belum dapat dipertanggungjawabkan keandalannya melalui pengelolaan anggaran yang baik dan keterbukaan informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang disajikan. Pemerintah Daerah perlu meningkatkan dan memperbaiki kualitas tata kelola pemerintahnya. Padahal, opini audit merupakan sarana dan informasi bagi masyarakat Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah dengan memantau opini audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Seperti Provinsi Banten yang mendapat opini *disclaimer*, atau dengan kata lain Badan Pemeriksa Keuangan tidak memberikan opini atas Laporan Keuangan Provinsi Banten pada tahun 2013. Badan Pemeriksa Keuangan menemukan adanya masalah dalam Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Banten dan adanya indikasi kerugian negara dari kasus dan temuan pemeriksaan yang telah dilakukan. Hal ini juga terkait dengan adanya kasus korupsi yang terjadi di Provinsi Banten dengan Gubernur Banten pada tahun 2013, yaitu Ratu Atut Chosiyah sebagai tersangka. Salah satu kasus korupsi tersebut adalah kasus korupsi pengadaan sarana dan prasarana alat kesehatan Provinsi Banten pada tahun 2011 sampai 2013 yang tidak dapat diyakini

hingga 193,22 miliar rupiah diikuti dengan adanya kasus sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Lebak dan penerimaan gratifikasi (Sumber: tempo.co/read/news, 17 Juni 2014).

Kasus tersebut menunjukkan adanya masalah dalam pengelolaan keuangan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan yang dapat menyebabkan Badan Pemeriksa Keuangan tidak memberikan opini pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Selain Provinsi Banten, Provinsi Maluku merupakan Provinsi yang tidak mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian selama lima tahun berturut-turut. Provinsi Maluku Utara pada tahun 2009 mendapat opini Tidak Wajar atas Laporan keuangannya. Sementara pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 Badan Pemeriksa Keuangan tidak memberikan opini (*disclaimer*) pada Laporan Keuangan Provinsi Maluku Utara.

Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan yang ingin dicapai setiap pemerintah daerah. Faktor utama yang menunjukkan tingkat pembangunan manusia dan kesejahteraan masyarakat diantaranya adalah pendidikan, kesehatan, dan tingkat pendapatan. Peningkatan ketiga indikator tersebut dapat meningkatkan perspektif yang lebih baik bagi masyarakat dalam mengawasi pemerintahannya dan memajukan *good public governance* di daerahnya (Rajkumar & Swaroop, 2004 dalam Adzani & Martani, 2014). Daerah yang memiliki tata kelola yang baik akan lebih mampu mengelola keuangan daerahnya dengan lebih baik.

Pada kenyataannya, kesejahteraan masyarakat di Indonesia belum merata yang ditunjukkan melalui belum meratanya indeks pembangunan manusia dan

pendapatan per kapita antar provinsi Indonesia. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan tingkat kesejahteraan baik dari segi pendapatan, pendidikan, dan kesehatan. Akan sulit bagi masyarakat untuk mengelola ataupun melakukan pengawasan atas keuangan daerah jika fasilitas yang ada pada daerah tersebut terbatas dalam mendukung mereka untuk melakukan pengawasan. Kesejahteraan masyarakat ini juga akan berdampak pada kualitas sumber daya manusia, dimana sumber daya manusia tersebut dapat berperan dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah ataupun mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Seperti yang terjadi pada wilayah Indonesia Timur, yaitu pada Provinsi Maluku dan Maluku Utara yang sampai tahun 2012 memiliki nilai Indeks Pembangunan Manusia kurang dari 0,70 dan opini yang sebagian besar adalah Tidak Wajar dan Tidak Memberikan Pendapat. Kesejahteraan masyarakat yang tergolong lebih rendah dibandingkan dengan Provinsi lain memberikan dampak pada masyarakat dalam berperan mengawasi pelaksanaan keuangan sehingga menimbulkan opini yang masih harus ditingkatkan (Sumber: ekonomi.kompasiana.com, 1 April 2014).

Sementara itu, pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih dipengaruhi oleh faktor politik yang menjadi salah satu pengaruh negatif terkait opini audit pemerintah daerah, dimana opini audit akan cenderung membaik ketika mendekati pemilu (Adzani & Martani, 2014). Hal ini menunjukkan tingginya tuntutan dari masyarakat akan membuat pemerintah daerah berusaha lebih baik dalam pengelolaan keuangannya.

Ketidakpatuhan regulasi merupakan sebuah masalah yang menjadi perhatian Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan keuangan. Adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, masalah administrasi, kehematan, dan ketidakefektifan (Fatimah et al, 2014).

Seperti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun 2013, terdapat 5986 kasus ketidakpatuhan yang memiliki nilai nominal sebesar 4,2 triliun rupiah. Kasus tersebut sebagian besar merupakan potensi kerugian daerah yang bernilai sebesar 2,6 triliun rupiah, kerugian daerah yang bernilai sebesar 982 milyar rupiah, dan kekurangan penerimaan sebesar 393 milyar rupiah.

Sistem Pengendalian Intern (SPI) merupakan hal penting yang menunjukkan apakah pelaksanaan operasional sebuah entitas telah berjalan dengan sehat (Rahmanti & Prastiwi, 2011). Bagi pemerintah daerah, sistem pengendalian intern merupakan merupakan komponen penting yang menunjukkan bagaimana pemerintah daerah melakukan pengawasan dalam pengelolaan keuangannya

Hasil pemeriksaan atas 456 LKPD pada tahun 2013 menunjukkan terdapat 5103 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern yang yang merupakan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem

pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern.

Pemerintah daerah yang memiliki sistem pengendalian intern yang kuat dan efektif akan dapat menghasilkan laporan keuangan yang diyakini keandalannya. Dengan adanya sistem pengendalian intern yang efektif, jumlah kasus yang ditemukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas pemeriksaan keuangan LKPD pun seharusnya akan lebih sedikit dibanding dengan pemeriksaan keuangan pada pemerintah daerah yang memiliki sistem pengendalian internal yang lemah.

Bedasarkan hal tersebut, maka Peneliti melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH KESEJAHTERAAN MASYARAKAT, KETIDAKPATUHAN REGULASI, DAN SISTEM PENGENDALIAN INTERN TERHADAP OPINI AUDIT PEMERINTAH DAERAH”**.

B. Identifikasi Masalah

Masalah – masalah terkait yang dibahas pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mendapat opini audit Wajar Tanpa Pengecualian masih berjumlah sedikit.
2. Kesejahteraan masyarakat di Indonesia belum merata sehingga tata kelola pemerintah daerah belum diterapkan secara efektif di seluruh daerah di Indonesia.
3. Pemilu menjadi pengaruh negatif bagi peningkatan opini audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

4. Kasus ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan masih banyak terjadi sehingga mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, ketidakhematan, dan ketidakefektifan.
5. Sistem pengendalian intern pemerintah daerah belum berjalan efektif dengan banyaknya kelemahan pada sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern.

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah yang ada, banyak terlihat faktor – faktor yang mempengaruhi hasil pengelolaan keuangan pemerintah daerah melalui opini audit pemerintah daerah. Namun dalam penelitian ini, masalah yang dibatasi hanya pada pengaruh kesejahteraan masyarakat, ketidakpatuhan regulasi dan sistem pengendalian intern terhadap opini audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang ada, Peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh dari kesejahteraan masyarakat yang dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia dan pendapatan per kapita terhadap opini audit pemerintah daerah?
2. Apakah terdapat pengaruh dari ketidakpatuhan regulasi terhadap opini audit pemerintah daerah?

3. Apakah terdapat pengaruh dari sistem pengendalian intern pemerintah daerah yang dilihat dari kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern terhadap opini audit pemerintah daerah?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa menambah wawasan dan pengetahuan, serta menjadi referensi penelitian lain mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi opini audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dengan melihat kesejahteraan masyarakat, ketidakpatuhan regulasi, dan sistem pengendalian internal.

2. Kegunaan Praktis

Bagi entitas dan praktisi penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam pengelolaan keuangan untuk menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang lebih baik dan memecahkan persoalan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi opini audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.