

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam satu dekade terakhir pemerintah Indonesia sedang melakukan pembenahan di segala bidang. Termasuk pembenahan dalam pengelolaan keuangan negara. Sebuah entitas baik perusahaan swasta maupun pemerintah diharuskan untuk mempertanggungjawabkan laporan keuangan entitasnya kepada para *stakeholders*. Saat ini pemerintah dituntut untuk lebih transparan memberikan informasi terkait pengelolaan keuangan kepada masyarakat.

Pertanggungjawaban pemerintah terhadap laporan keuangan terbagi menjadi dua laporan yaitu Laporan keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Laporan Keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Laporan keuangan harus dilaporkan kepada pihak luar selama satu periode jabatan dan umumnya dilaporkan pada saat akhir tahun.

Laporan keuangan pemerintah tidak hanya digunakan oleh DPRD saja namun sesuai dengan yang dinyatakan dalam SAP terdapat beberapa pengguna laporan keuangan pemerintah yaitu (a) masyarakat; (b) wakil rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa; (c) pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman; dan (d) pemerintah. Laporan keuangan

pemerintah harus dapat memberikan informasi yang berguna bagi *parastakeholders* dalam pengambilan keputusan. Informasi tersebut harus memenuhi karakteristik kualitatif agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. (SAP,2010)

Salah satu karakteristik kualitatif laporan keuangan yang penting yaitu relevan. Laporan keuangan dikatakan relevan apabila informasi yang termuat didalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini dan memprediksi masa depan serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka dimasa lalu. Salah satu unsur utama dari relevan yaitu *timeliness*. *Timeliness* merupakan faktor penting yang harus diperhatikan pada saat penyusunan laporan keuangan agar komunikasi menjadi lebih efektif dan dapat digunakan untuk pengambilan keputusan. Bagi pemerintah daerah ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan kepada publik tergantung dari ketepatan waktu auditor yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam menyelesaikan pekerjaannya.

Dalam peraturan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang dimuat dalam PP Nomor 71 tahun 2010, kegunaan laporan keuangan berkurang bila laporan tidak tersedia bagi pengguna dalam suatu periode tertentu setelah tanggal pelaporan. Faktor-faktor yang dihadapi seperti kompleksitas operasi suatu entitas pelaporan bukan merupakan alasan yang cukup atas kegagalan pelaporan yang tepat waktu. Batas waktu penyampaian laporan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Selain itu kepatuhan terhadap

ketepatanwaktuan (timeliness) dalam penyajian laporan keuangan kepada publik telah diaturjuga secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 31 ayat 1 tentang Keuangan negara yaitu

“Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.”

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, pasal 56 ayat (3) tentang Perbendaharaan Negara, yaitu

“Laporan Keuangan (*Unaudited*) disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir”

3. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004, pasal 17 ayat (2) tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,

“Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah. “

Pada tahun 2015, Badan Perwakilan Keuangan (BPK) perwakilan Aceh menyatakan lima dari 24 entitas di Provinsi Aceh belum menyampaikan Laporan keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2015 ke lembaga tersebut. Ketua BPK perwakilan Aceh menjelaskan keterlambatan penyerahan LKPD tersebut bukan hanya terjadi di provinsi ujung paling barat Indonesia saja, tetapi juga terjadi di provinsi lain. Dalam artikel diatas menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih belum dapat mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, masih banyak pemerintah daerah yang terlambat untuk melaporkan

laporan keuangannya kepada BPK. Pemeriksaan atas LKPD oleh BPK merupakan kebutuhan eksekutif agar laporan keuangan tersebut dapat dinilai kewajarannya sesuai dengan prinsip dalam standar akuntansi pemerintahan sebagai bahan evaluasi dan penilaian pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran oleh eksekutif kepada legislatif (DPR). (Maman Abdulrachman, 2015, www.bpk.go.id)

Proses dilakukannya pemeriksaan atau audit tentunya memakan waktu yang pada akhirnya memunculkan jarak antara berakhirnya periode akuntansi hingga diterbitkannya laporan auditor. Inilah yang disebut *audit delay*, rentang waktu antara berakhirnya periode akuntansi (31 Desember) hingga tanggal diterbitkannya laporan Auditor (Hardini & Sukirman, 2016). Wah lai dan Cheuk, 2005 (dalam Erniza dkk, 2015) yang menyatakan *an Audit Report lag is a period from a company's year-end date to the audit report date*" dari definisi tersebut sejalan dengan Leventis et al. dalam Cohen dan Leventis, 2013, *audit delay* merujuk pada waktu dari akhir tahun fiskal entitas sampai tanggal laporan audit. Jadi dapat disimpulkan bahwa *Audit delay* adalah lamanya waktu yang dibutuhkan seorang auditor untuk menyelesaikan suatu laporan keuangan entitas yang dihitung dari tutup buku tahun fiskal hingga tanggal auditor menerbitkan laporan keuangan entitas.

Pada April 2014 di semester II, diketahui hanya 68 laporan keuangan pemerintah daerah tahun dari 542 laporan keuangan pemerintah daerah yang baru diterima oleh BPK. Dapat kita ketahui tidak lebih dari 13% pemerintah daerah menyerahkan LKPD kepada BPK dengan tepat waktu. Berdasarkan catatan BPK sampai dengan semester II Tahun 2014, pemerintah daerah yang telah menyusun

LKPD 2013 hanya 524 pemerintah daerah dari 542 pemerintah daerah. Ketua BPK, Hariz Azhar Aziz mengatakan bahwa pemerintah daerah sangat lamban dalam menyampaikan laporan keuangannya. Dalam peraturan yang berlaku pemerintah daerah diberikan waktu 3 bulan untuk menyampaikan laporan keuangannya kepada BPK, namun sampai akhir tahun masih ada beberapa pemerintah daerah yang belum menyampaikannya. Dari permasalahan tersebut, banyak pemerintah daerah yang masih belum bisa mematuhi peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Penyebab banyaknya daerah yang belum mampu menyusun laporan keuangan sesuai hasil laporan BPK adalah karena kurangnya sanksi yang diberikan pemerintah sehingga belum bisa memaksa daerah menyusun LKPD-nya (Mardiasmo dalam Detik Finance). Hal tersebut akan mengakibatkan keterlambatan BPK dalam penyampaian laporan keuangan yang telah diaudit kepada DPR (*audit delay*).

Terjadinya *audit delay* dapat dipengaruhi oleh faktor eksternal maupun faktor internal. Faktor eksternal merupakan faktor yang berasal dari luar entitas seperti auditor eksternal itu sendiri. Adapun faktor internal merupakan faktor yang berasal dari dalam entitas tersebut seperti keuangan, sumber daya manusia, dan teknologi (Mujiyanto:2011). Faktor internal lainnya yang dapat mempengaruhi *audit delay* adalah temuan audit pada laporan keuangan, karena semakin banyak temuan yang didapat maka auditor akan semakin membutuhkan waktu untuk memberikan tanggapan atas temuan tersebut yang akan berdampak pada *audit delay*.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola kekayaan daerah masing-masing dimana kekayaan tersebut seharusnya dapat bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Menurut Baldrice Siregar (2015) Pemerintah daerah yang memiliki sumber daya atau aset yang besar memiliki lebih banyak sumber informasi, lebih banyak staf akuntansi yang profesional, sistem informasi yang lebih canggih, sistem pengendalian internal yang lebih kuat, adanya pengawasan dari investor, regulator, dan sorotan masyarakat yang memungkinkan pemerintahan untuk patuh terhadap peraturan dalam melaporkan laporan keuangan lebih cepat ke publik. Namun dalam kenyataannya pemerintah daerah masih saja mempunyai masalah terhadap pengelolaan kekayaan pemerintah. Banyak aset daerah yang justru terbengkalai hingga akhirnya rusak dengan sendirinya.

Berdasarkan sumber djkn.kemenkeu.go.id pemerintah daerah diketahui terdapat beberapa permasalahan yang terjadi di kekayaan pemerintah daerah yaitu masalah aset, permasalahan tersebut diantaranya aset pemerintah masih belum dioptimalkan, masih banyak tanah-tanah pemerintah yang belum bersertifikat sehingga masih sekian ratus hektar lahan dikuasai warga secara illegal, pencatatan aset masih belum dilakukan atau tidak akurat, banyak aset yang tercatat namun tidak diketahui fisiknya dan juga sebaliknya, masih terbatasnya sumber daya manusia dalam mengawasi, membina dan mengendalikan aset-aset pemerintah dan juga *standard operating procedure* (SOP) masih belum disusun oleh pemerintah.

Di ibukota DKI Jakarta juga tercatat kehilangan banyak aset tanah yaitu dari 22 perkara sengketa tanah pemerintah sudah kalah 10 kasus. Kepala Bagian

Bantuan Hukum Biro Hukum DKI Jakarta mengatakan kekalahan tersebut dikarenakan pemerintah lalai dalam mengelola aset, pemerintah tidak bisa menunjukkan bukti sertifikat asli setiap kali bersengketa dipengadilan. Buruknya pengelolaan aset juga dianggap sebagai penyebab pemerintah DKI Jakarta sudah empat kali mendapatkan rapor merah dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) walaupun penyusunan anggaran pemerintah Jakarta sudah jauh membaik (Tempo.Co, 2017).DKI Jakarta merupakan pemerintah daerah yang besar, berdasarkan dari yang diungkapkan Baldric Siregar sebelumnya DKI Jakarta belum terbukti memiliki sistem pengendalian yang baik untuk pengelolaan asetnya.

Menurut Damanpour (dalam Suhardjanto, 2011) ukuran perusahaan/organisasi dapat diukur dengan berbagai cara, antara lain jumlah karyawan, total aset, total pendapatan, dan tingkat produksi. Dalam konteks pemerintahan, besar kecilnya ukuran suatu pemerintahan dapat dilihat dari total pendapatan yang diperoleh daerah dalam setahun (Septian, 2009).Anggaran daerah tercermin dalam APBD yang merupakan alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan belanja daerah, membantu mengambil keputusan dan perencanaan pembangunan serta otoritas pengeluaran dimasa yang akan datang serta untuk ukuran standar evaluasi kinerja di pemerintah daerah.

Permasalahan kekayaan pemerintah daerah masih memerlukan perhatian lebih, penyelewengan yang terjadi pada pendapatan daerah masih sangat tinggi, dapat dibuktikan masih tingginya tingkat korupsi APBD di Indonesia. Berdasarkan artikel dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dana APBD paling

banyak dikorupsi oleh kepala daerah. Sepanjang tahun 2017, terdapat 30 kepala daerah yang terdiri atas 1 gubernur, 24 bupati/wakil bupati, dan 5 walikota/ wakil walikota telah menjadi tersangka kasus korupsi yang menyebabkan kerugian negara sebesar Rp 231 milyar (news.detik.com).

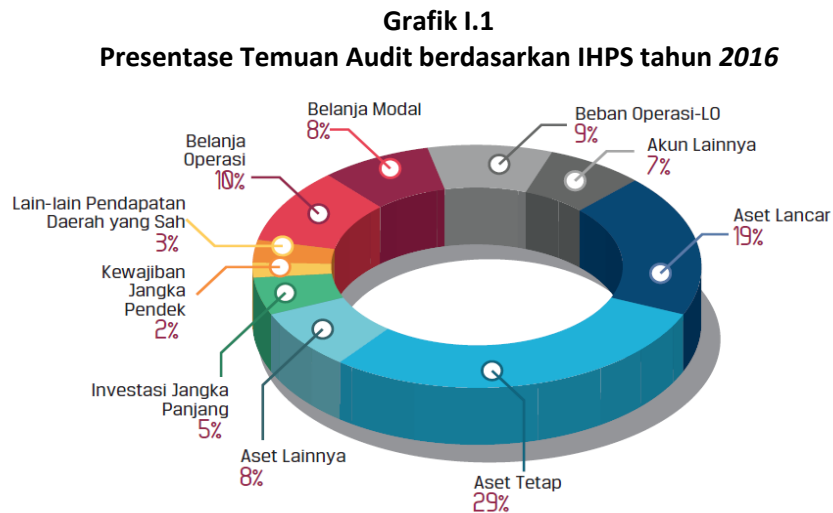
Salah satu tersangka dalam kasus korupsi ini yaitu Walikota Mojokerto periode 2013-2018 yang disamakan dengan MY yang diduga memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pimpinan DPRD Kota Mojokerto untuk melakukan suatu yang bertentangan dengan kewajibannya dalam pembahasan perubahan APBD pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Pemerintah Kota Mojokerto Tahun Anggaran 2017(www.kpk.go.id). Korupsi kepala daerah di Indonesia yang paling utama yaitu terkait dengan penyalahgunaan APBD, perizinan, infrastruktur, pengadaan barang dan jasa, promosi dan mutasi pejabat daerah, pengelolaan aset daerah dan lainnya. (news.detik.com)

Dari banyaknya permasalahan tersebut dapat diartikan bahwa pemeriksaan oleh BPK akan semakin lama jika data kelengkapan aset ataupun kekayaan pemerintah yang lainnya disalahgunakan oleh pimpinan daerah tersebut sehingga auditor (BPK) akan semakin sulit dan membutuhkan waktu lebih lama dalam melakukan pemeriksaan.

Banyak penelitian yang telah meneliti ukuran pemerintah daerah terhadap *audit delay* namun hasil penelitian tersebut masih terdapat *research gap*. Menurut penelitian Siregar (2015) mengatakan bahwa ukuran pemerintah memiliki pengaruh negatif terhadap *audit delay*. Begitu pula dengan penelitian Hardini & Sukirman (2016) menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh

negatif terhadap *audit delay*. Erniza dkk (2015) mengatakan bahwa ukuran pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap *audit delay*. Namun Penelitian dari Aryaningsih dan Budiarta (2014) mengatakan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap *audit delay*, didukung dengan penelitian dari Panjahitan dkk (2013) mengatakan bahwa ukuran perusahaan juga tidak berpengaruh dengan *audit delay*.

Salah satu faktor internal entitas yaitu temuan audit. Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI pada Semester I tahun 2012 menemukan 15.105 kasus temuan audit senilai Rp12,48 triliun. Dari jumlah tersebut, 3.976 kasus senilai 8,92 triliun merupakan temuan ketidakpatuhan yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, dan kekurangan penerimaan dan sisanya merupakan kasus penyimpangan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan dan ketidakefektifan serta kelemahan sistem pengendalian intern (SPI). Dari temuan senilai Rp8,92 triliun tersebut telah ditindaklanjuti oleh entitas yang diperiksa dengan penyerahan asset atau penyerahan ke kas negara/daerah/perusahaan senilai Rp311,34 miliar. (www.bpk.go.id)



Grafik I1 sumber Indeks Hasil Pemeriksaan Semester (www.bpk.go.id)

Dalam grafik I.1 diatas dapat dijelaskan bahwa banyaknya temuan audit yang ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI dalam IHPS I tahun 2016 paling tinggi yaitu pada asset tetap yaitu sebesar 29%. Presentase terbesar berada pada total aset yaitu sebanyak 48% sehingga dari banyaknya total temuan pada total aset tersebut menjadi salah satu *account* yang memiliki resiko tinggi pada suatu laporan keuangan. Sedangkan presentase paling sedikit yaitu temuan audit pada kewajiban jangka pendek sebesar 2% total kewajiban jangka pendek pada pemerintah pusat tahun 2016. Untuk total belanja APBD, banyaknya temuan audit sebesar 18% dari total keseluruhan total belanja APBD pemerintah pusat. Sehingga dari keseluruhan temuan tersebut yang paling beresiko adalah total, maka dalam penelitian ini total aset digunakan untuk mencari rasio materialitas dalam temuan audit pemerintah daerah.

Dengan banyaknya temuan audit yang ditemukan oleh auditor dapat mempengaruhi lamanya penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah. Semakin banyaknya temuan audit akan menambah waktu diskusi antara tim audit

pemerintah (BPK) dengan pihak penanggung jawab audit pemerintah daerah sebelum temuan tersebut dilaporkan dalam laporan hasil audit (Rachmawi, 2016). Penelitian rachmawi temuan audit memiliki pengaruh terhadap *audit delay*, selain itu juga penelitian dari Itsniawan dan Suranta, 2015 memiliki hubungan positif terhadap *audit delay*.

Berdasarkan masih banyaknya *research gap* penelitian pada *audit delay* menjadikan alasan dasar peneliti ingin meneliti kembali *audit delay*. Selain itu selama ini penelitian mengenai *audit delay* lebih banyak berfokus pada sektor swasta, sedangkan pada sektor publik dapat dibilang masih minim, untuk itu peneliti tertarik meneliti lebih lanjut tentang **Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah dan Temuan Audit terhadap *Audit delay* pada Pemerintah Daerah di Pulau Jawa.**

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dari penelitian ini antara lain:

1. Apakah ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap *Audit delay* pada pemerintah daerah di pulau Jawa Indonesia?
2. Apakah Temuan Audit berpengaruh terhadap *Audit delay* pada Pemerintah daerah di Pulau Jawa, Indonesia?
3. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah dan Temuan Audit berpengaruh secara simultan terhadap *Audit delay* Pemerintah Daerah di Pulau Jawa, Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan selalu memiliki tujuan dengan makna yang berarti baik bagi ilmu pengetahuan maupun secara praktis, begitu pula penelitian yang akan dilakukan ini. Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap *audit delay* pada pemerintah daerah di Pulau Jawa
2. Untuk menguji pengaruh temuan audit terhadap *audit delay* pada pemerintah daerah di Pulau Jawa
3. Untuk menguji pengaruh secara simultan Ukuran Pemerintah Daerah dan Temuan Audit terhadap *Audit delay* Pemerintah Daerah di Pulau Jawa, Indonesia

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memiliki implikasi baik secara teoritis maupun secara praktis. Implikasi secara teoritis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah untuk memperkuat literature dan teori akuntansi yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah dan temuan audit merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi *audit delay* pada pemerintah daerah

Implikasi praktis yang diharapkan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Menjadi bukti empiris baru mengenai praktis penyebab *audit delay* pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia.

2. Menjadi salah satu pertimbangan bagi pemerintah daerah untuk mempersiapkan laporan keuangan daerah sedini mungkin agar penyampaian pemeriksaan lebih tepat waktu
3. Menjadi salah satu pertimbangan bagi auditor (BPK) untuk lebih efektif dan efisien dalam memeriksa laporan keuangan daerah.