

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Desakan masyarakat kepada pemerintah untuk mengadakan pemerintahan yang baik dan bersih bagi masyarakat semakin menguat. Dengan kata lain, masyarakat ingin mendorong pemerintah untuk menciptakan pemerintahan yang transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan negara maupun daerah. Transparan dalam hal ini artinya terbuka untuk menyampaikan informasi-informasi tentang pengelolaan keuangan secara jujur kepada masyarakat. Sedangkan, akuntabel berarti setiap aktivitas atau hasil dari kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia. Dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa keuangan daerah harus dikelola secara efektif, efisien, transparan, serta akuntabel. Untuk itu, pemerintah sebagai entitas pelaporan harus menyampaikan hasil kinerjanya dalam bentuk laporan keuangan pemerintah sebagai bentuk komitmen dan tanggungjawab atas pengelolaan keuangan dan wewenang yang telah diamanatkan oleh masyarakat, sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tersedianya informasi mengenai pengelolaan sumber daya pemerintah menjadi cara untuk memperlihatkan citra yang baik sesuai dengan harapan masyarakat. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu bentuk perwujudan dari *transparency* dan *accountability* pemerintah dalam mengelola finansial daerah (Adiputra et al., 2018; Annisa & Murtini, 2018). LKPD memiliki fungsi sebagai sumber informasi yang relevan terkait posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan entitas pelaporan. Karenanya, pemerintah daerah memiliki tugas untuk menyusun LKPD dengan baik dan berkualitas. Untuk menyusun LKPD yang berkualitas terdapat standar yang harus diikuti, yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam PP No. 71 Tahun 2010.

PP No. 71 Tahun 2010 merupakan pembaharuan dari PP No. 24 Tahun 2005, dimana salah satu perubahan yang mencolok adalah perubahan basis akuntansi kas menjadi akrual (Aswar & Saidin, 2018). SAP yang telah ditetapkan berguna sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun LKPD (Agustina & Setyaningrum, 2020; Aswar et al., 2022; Jatmiko et al., 2020). Hal tersebut juga dinyatakan dalam PP No. 12 Tahun 2019 ayat 1 tentang pengelolaan keuangan daerah. Dalam PP No. 71 Tahun 2010 dimuat tentang karakteristik kualitatif laporan keuangan yang harus dipenuhi yaitu: relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Kesesuaian dan kepatuhan pada standar yang berlaku penting dilakukan demi mencapai tata kelola pemerintahan yang baik dan ‘bersih’, sesuai dengan impian masyarakat.

Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah mendorong Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku lembaga eksternal untuk menilai dan memberikan opini pada LKPD secara profesional guna menjamin keandalan dan kewajaran LKPD yang disajikan setiap tahunnya, hal ini diatur dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Negara. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) didapatkan jika LKPD telah disajikan dengan *fair* dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. LKPD yang memperoleh opini yang baik menandakan transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik, sehingga kualitas LKPD otomatis ikut membaik (Agustina & Setyaningrum, 2020). Namun pada kenyataannya, bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat masih memunculkan keraguan dan pertanyaan akan kebenarannya.

Saat ini, isu terkait kualitas laporan keuangan pemerintah yang masih belum sejalan dengan standar atau pedoman yang berlaku masih terus bermunculan. Pernyataan ini didukung oleh Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I BPK tahun 2021, dimana terdapat hampir 15.000 permasalahan dengan total kerugian Rp. 8,37 triliun. Jumlah tersebut mencakup 6.617 permasalahan terkait lemahnya sistem pengendalian internal, 7.512 permasalahan terkait ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan 372 permasalahan terkait ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan (Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2021). Selain itu, IHPS I tahun

2021 memperlihatkan masih terdapat 55 dari 541 LKPD 2020 pada semester pertama 2021 yang belum memperoleh opini WTP. Penyebabnya adalah masih adanya ketidakselarasan LKPD dengan SAP atau tidak cukupnya bukti untuk mendukung kewajaran LKPD. Ditambah lagi, pada hasil pemeriksaan pemerintah daerah terdapat 5.367 permasalahan pengendalian internal meliputi lemahnya sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan struktur pengendalian internal yang lemah. Munculnya masalah-masalah terkait lemahnya pengendalian internal tersebut disebabkan oleh banyak faktor, salah satunya adalah unit pengendalian internal belum didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang memadai (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021). Bila SDM dalam unit pengendalian internal belum memadai, maka pelaporan keuangan yang berkualitas sulit untuk diwujudkan.

Tahun 2012 lalu, Pemerintah Kota Tangerang Selatan (Pemkot Tangsel) menerima opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan paragraf Penjelas (WTP-DPP), kemudian pada tahun 2013- 2014, mendapatkan opini Wajar Dengan pengecualian (WDP) dari BPK. Padahal, pada tahun-tahun sebelumnya Pemkot Tangsel selalu meraih opini WTP. Kemungkinan, opini WDP yang didapat Wali Kota Tangsel, Airin Rachmi Diany, ada kaitannya dengan kasus korupsi yang terjadi tahun 2012 yang didalangi oleh TCW selaku suami dari Airin Rachmi Diany. TCW terbukti melakukan korupsi pengadaan alat kesehatan (alkes) Pemerintah Provinsi Banten dan Pemkot Tangsel Tahun Anggaran 2012. Sudah tidak menjadi rahasia jika TCW merupakan pemain anggaran di Kota Tangsel. Kerugian negara yang ditimbulkan oleh oknum TCW pada masing-masing kasus yaitu Rp 79,78 miliar dan Rp 14,52 miliar. Ia dihukum pidana penjara 5 tahun, denda sebesar Rp 200 Juta subsider 6 bulan kurungan, serta uang pengganti senilai hampir Rp 60 miliar subsider 3 tahun penjara (CNN Indonesia, 2021)

Opini WDP yang diraih Pemkot Tangsel menunjukkan gagalnya pemerintah kota dalam mengelola keuangan secara akuntabel. WDP dapat menjadi isyarat bahwa ada banyak prosedur pengelolaan keuangan masyarakat Tangsel yang problematis. Hal ini didukung dengan fakta yang dikutip dari poros.id—berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI Perwakilan

Provinsi Banten tahun 2015, ada banyak keganjilan dalam penggunaan dana penyertaan modal PT Pembangunan Investasi Tangerang Selatan (PT PITS) selaku *holding company* milik Pemkot Tangsel. Diduga terdapat penyimpangan dana APBD Kota Tangsel sebesar hampir Rp 22 miliar yang tidak digunakan sesuai dengan *purpose* di awal. Hal ini menjadi bukti bahwa masih adanya celah yang bisa dimanfaatkan pihak-pihak yang ingin mencari keuntungan sendiri dari sisi regulasi, transaksi, atau pelaporan keuangan (Poros.id, 2015).

Selain itu, data dari BPK menyatakan bahwa setiap tahunnya capaian opini WTP pada LKPD meningkat. Namun, realitanya kasus terkait kepala daerah yang terjerat kasus korupsi masih terus bermunculan. Menteri Keuangan Indonesia, Sri Mulyani Indrawati, juga mengungkapkan bahwa meskipun pemerintan daerah yang memperoleh opini WTP meningkat, namun masih ada saja kepala daerah terjerat korupsi (Kompas.com, 2018). Data dari Indonesia Corruption Watch (ICW) mendukung pernyataan Menteri Keuangan Indonesia, dimana sejak tahun 2010 hingga 2018, terdapat 253 kepala daerah yang menjadi tersangka kasus korupsi (Indonesia Corruption Watch, 2022). Ini tentunya menjadi sebuah paradoks, dimana WTP bertambah namun kasus korupsi tidak juga hilang. Opini yang baik harus dibuktikan dengan akuntabilitas pengelolaan dan hilangnya korupsi (Kewo & Afiah, 2017). Seharusnya, semakin baik opini yang diberikan maka transparansi dan akuntabilitas juga semakin baik, sehingga kualitas laporan keuangan juga ikut meningkat. Kasus-kasus diatas menunjukkan perlunya perbaikan terhadap kualitas LKPD di Indonesia.

Sebelumnya, terdapat penelitian yang membahas mengenai pentingnya LKPD yang berkualitas. LKPD mencakup informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, *cash flow*, dan *financial performance* pemerintah daerah yang nantinya berguna untuk pengambilan keputusan (Muthaher, 2019). Beberapa penelitian sebelumnya meneliti kualitas LKPD dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya (Agung, 2020; Agustina & Setyaningrum, 2020; Aswar et al., 2021; Tambingon et al., 2018). Kewo dan Afiah (2017) menguji kualitas LKPD dengan *internal control system* dan *internal audit fuction*. *Financial oversight* juga merupakan faktor yang dapat mempengaruhi kualitas LKPD. Dengan pengawasan yang baik, tindakan penyimpangan akan lebih mudah

terdeteksi dan memudahkan tindakan perbaikan untuk menjamin penggunaan resources di pemerintah daerah telah digunakan dengan efektif dan efisien dimana hal tersebut akan terlihat dalam pelaporan yang andal (Muthafer, 2019).

Penyajian LKPD yang berkualitas dapat didukung oleh *internal control system* (ICS) yang baik. *Internal control system* (ICS) merupakan kegiatan yang penting dalam suatu organisasi yang diberlakukan secara *continue* oleh pimpinan maupun pegawai demi memberikan keyakinan memadai dalam pencapaian *goals* organisasi melalui cara yang efektif dan efisien. Penyajian LKPD yang berkualitas dipengaruhi oleh adanya pengendalian yang baik dari dalam organisasi. Hal tersebut sesuai dengan UU No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, dimana dalam pasal 56 ayat 4 pengelolaan keuangan daerah haruslah didukung oleh ICS yang memadai. Beberapa penelitian sebelumnya telah membahas mengenai ICS dan hasilnya menunjukkan bahwa ICS secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan (Anggriawan & Yudianto, 2018; Aswar et al., 2021; Jualita & Susilatri, 2018; Kewo & Afiah, 2017; Setiyawati et al., 2020). Sebaliknya, hasil penelitian Muda et al. (2018) dan Yaya et al. (2021) menunjukkan ICS tidak mempengaruhi kualitas LKPD.

Selain itu, internal audit memiliki *role* dalam menciptakan kualitas laporan keuangan yang baik dan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik (Anggriawan & Yudianto, 2018; Tambingon et al., 2018). Internal auditor memiliki fungsi untuk menjamin seluruh proses akuntansi dan financial reporting dijalankan sesuai dengan SAP guna menghasilkan LKPD yang berkualitas (Purnamawati & Hatane, 2020). *Internal audit* menilai dan mengevaluasi efektivitas penggunaan *resource* pemerintah dan mengidentifikasi perbuatan yang menyimpang seperti kecurangan. Sehingga, rekomendasi dari auditor internal dapat membantu meningkatkan efisiensi pemerintah serta kualitas LKPD. Pengujian sebelumnya yang menilai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas LKPD oleh Anggriawan dan Yudianto (2018), Kewo dan Afiah (2017), Purnamawati dan Hatane (2020) dan Tambingon et al. (2018), menunjukkan bahwa *internal audit* berpengaruh terhadap kualitas LKPD. Berbeda dengan penelitian Aswar et al. (2021), yang menunjukkan adanya internal audit tidak

dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan karena tidak secara langsung terlibat dalam mempersiapkan LKPD.

Financial oversight dapat mempermudah pendekteksian penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan dan melakukan perbaikan serta memastikan pemerintah daerah telah menggunakan sumber daya dengan efektif dan se-efisien mungkin (Muthaher, 2019). Pengawasan terkait keuangan daerah mencakup kegiatan audit, *review*, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis dalam mengelola APBD. *Financial oversight* dimuat dalam PP No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yang mencabut PP No. 79 Tahun 2005. Semakin baik pengawasan keuangan maka semakin berkurang penyimpangan yang terjadi sehingga kualitas laporan keuangan akan meningkat. Muthaher (2019), menguji beberapa faktor yang mempengaruhi LKPD dan menemukan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara *financial oversight* terhadap kualitas LKPD. Sebaliknya, hasil uji yang dilakukan oleh Jatmiko et al. (2020) menunjukkan bahwa *financial supervision* tidak memiliki pengaruh terhadap kualitas LKPD.

Berdasarkan fenomena yang dijelaskan terkait dengan isu-isu kualitas LKPD dan hasil dari penelitian terdahulu terkait variabel yang diambil untuk menguji kualitas LKPD masih *inconsistent*. Sehingga berdasarkan tiga faktor yang disebutkan sebelumnya, peneliti tertarik untuk menguji pengaruh *internal control system*, *internal audit*, dan *financial oversight* terhadap kualitas LKPD Tangerang Selatan.

Kontribusi dari penelitian ini adalah dengan menambahkan variabel internal audit atas rekomendasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Aswar (2020). Selain itu, penelitian ini menambahkan variabel *financial oversight* atas rekomendasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Lestari et al. (2020), untuk diuji kembali pengaruhnya terhadap kualitas LKPD. Peneliti tertarik untuk mengambil sampel di Perangkat Daerah Kota Tangerang Selatan terkait dengan *internal control system*, *internal audit*, dan *financial oversight* terhadap kualitas LKPD.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan fenomena yang sudah dijabarkan sebelumnya, maka rumusan masalah yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *internal control system* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah *role of internal audit* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah *financial oversight* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijabarkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh *internal control system* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
2. Untuk mengetahui pengaruh *role of internal audit* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
3. Untuk mengetahui pengaruh *financial oversight* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah

I.4 Manfaat Penelitian

Sehubungan dengan tujuan penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Hasil dari studi ini diharapkan mampu menjadi sumber untuk menambah wawasan terkait dengan pentingnya penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel untuk mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas. Selain itu, penelitian ini mengembangkan literatur terkait dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas LKPD dan berkontribusi pada penelitian Aswar (2020), dimana sesuai rekomendasi sebelumnya, yaitu dengan menambahkan variabel *internal audit*.

b. Manfaat Praktis

Sudi ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan evaluasi bagi pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk meningkatkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Salah satunya adalah dengan menyediakan informasi laporan keuangan yang berkualitas sebagai bentuk transparansi atas pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat selaku pengguna informasi LKPD. Bagi penelitian berikutnya, peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi bahan referensi dan masukan dalam penelitian berikutnya dengan topik yang sama.