

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap tahunnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai bentuk pertanggungjawaban Pemerintah Daerah atas Pengelolaan Keuangan Negara di daerah. Dalam melakukan pemeriksaan, BPK menetapkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara sebagai panduan bagi pemeriksa untuk melakukan tugasnya. BPK memiliki wewenang untuk menentukan objek pemeriksaan, kecuali objek yang telah diatur tersendiri oleh peraturan perundang-undangan dan BPK bertanggung jawab untuk memeriksa dan menilai sejauh mana kebenaran, kepatuhan, dan keandalan data/informasi LKP.

Pengelolaan keuangan oleh Pemerintah Daerah/Kota merupakan salah satu kewenangan dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Pengelolaan keuangan daerah yang baik harus mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah agar dapat menjamin prinsip pengelolaan yang ekonomis, efisien, transparan, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-

undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Pengelolaan keuangan Negara dalam arti sempit (tidak termasuk kewenangan bidang moneter) diwujudkan dalam APBN dan APBD. Akuntabilitas sering diartikan sebagai kewajiban untuk memepertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan penyelenggara Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, secara garis besar pengertian akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah “kewajiban pengelola keuangan negara (Presiden- Menteri keuangan- Menteri/ Kepala Lembaga Pemerintah NonKementrian-Gubernur/Bupati/Walikota) untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan kegiatan dan hasil akhir dari setiap tahap APBN/APBD”.

Masyarakat perlu mengetahui pengelolaan keuangan daerah dan tahapannya agar dapat ikut mengawasi transparansi dalam penggunaan anggaran di daerah. Pemerintah Daerah baik di tingkat provinsi, maupun tingkat kabupaten/kota, menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang akan dilaksanakan dalam satu tahun ke depan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Dalam Negeri (Permendagri) 13 tahun 2006, semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengelolaan keuangan daerah sendiri merupakan kegiatan yang dijalankan oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang sesuai dengan kedudukan serta kewenangannya, yang di dalamnya mencakup

perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan juga pertanggungjawaban.

Sehubungan dengan pertanggungjawaban keuangan daerah, UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 30-32 menjelaskan tentang bentuk pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam ketentuan tersebut, baik Presiden maupun Kepala Daerah (Gubernur/Bupati /Walikota/) diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir (Bulan Juni tahun berjalan). Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan lampiran laporan keuangan perusahaan negara/BUMN pada LKPP dan lampiran laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD pada LKPD.

Bentuk pertanggungjawaban keuangan negara dijelaskan secara rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Khususnya pada pasal 2, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Ketentuan ini tentunya memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggung-jawab didalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan negara.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar

Akuntansi Pemerintahan (SAP), komponen- komponen yang terdapat dalam Laporan Keuangan berbasis akrual terdiri dari Laporan Pelaksanaan anggaran (*budgetary reports*) dan Laporan financial, yang diuraikan sebagai berikut :

1. Laporan Realisasi Anggaran
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih
3. Laporan Operasional
4. Laporan Perubahan ekuitas
5. Neraca
6. Laporan Arus Kas, dan
7. Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK. Dalam menjalankan tugasnya, ada tiga jenis pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK, yaitu: (1) pemeriksaan keuangan;(2) pemeriksaan kinerja; dan (3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan yang bertujuan memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif (SAP) selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK adalah pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan

negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan aspek efektivitas. BPK melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara dengan maksud mengidentifikasi dan menemukan permasalahan yang ada pada pengelolaan kegiatan entitas yang diperiksa. Selanjutnya, BPK dapat memberikan rekomendasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja entitas. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja, selain menilai aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (3E), pemeriksa juga menguji sistem pengendalian intern serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah menilai aspek ekonomi, efisiensi, dan/atau efektivitas program/kegiatan. Manfaat pemeriksaan kinerja yang dilakukan secara objektif dan sistematis menggunakan berbagai macam bukti, untuk menilai secara independen terhadap kinerja program/kegiatan entitas yang diperiksa. Hasil pemeriksaan kinerja dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang memuat temuan, simpulan, dan rekomendasi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dikatakan bahwa Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Sistem Akuntansi Pemerintah adalah Serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran dan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pemerintah.

Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa Laporan Keuangan Pemerintah harus diaudit oleh BPK. Tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah melaksanakan pemeriksaan

keuangan, kemudian dari hasil pemeriksaan BPK akan diberikan suatu pendapat atau opini yang merupakan pernyataan profesional pemeriksa atas kewajaran laporan keuangan. Hasil penilaian tersebut diwujudkan dalam bentuk pernyataan pendapat/opini auditor BPK RI tentang kewajaran penyajian laporan keuangan. Pemeriksaan ini bertujuan untuk meningkatkan bobot pertanggungjawaban pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Pemberian opini audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah didasarkan pada pertimbangan (a) Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan; (b) Efektivitas Pengendalian Intern; (c) Kepatuhan terhadap Perundang-Undangan; dan (d) Pengungkapan yang Lengkap. Keempat kriteria pemeriksaan di atas akan berpengaruh terhadap opini yang akan diberikan kepada LKPD yang bersangkutan. Semakin banyak jumlah pelanggaran atau ketidaksesuaian dengan kriteria yang telah ditentukan, maka opini yang diberikan akan semakin buruk, sebab dengan opini tersebut instansi yang bersangkutan dapat memperlihatkan akuntabilitasnya kepada publik.

Ada tiga pihak yang berkepentingan dengan Opini Audit. Pertama adalah pihak eksternal seperti dewan, masyarakat dan investor yang menggunakan laporan audit untuk menilai akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, dan sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kepercayaan terhadap suatu laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah. Pihak kedua adalah auditor, yaitu BPK yang menggunakan opini audit sebagai sarana untuk menilai amanat profesional dan amanat perundang-undangan. Pihak ketiga adalah entitas pemerintah, yang menggunakan opini untuk menciptakan reputasinya di mata publik yaitu atas kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan.

Audit di pemerintahan akan berbeda dengan audit di perusahaan (komersial). Akuntan publik menggunakan sampling terutama untuk memberikan ketenangan dan perlindungan opininya atas dasar kewajaran laporan keuangan dan hasil sampel diperuntukkan bagi dirinya dalam memberikan pendapat, sedangkan auditor pemerintah harus memberikan fakta spesifik mengenai sejauh mana kesalahan yang terjadi dan biasanya berkaitan dengan sampel yang ada dalam laporan audit untuk memperkuat temuan auditnya. Jadi tidak sekedar keputusan menerima atau menolak namun dalam laporannya auditor pemerintah harus memberikan indikasi level kesalahan yang ditemukan. (SuryaRaharja:2008).

Adapun kriteria pemberian opini menurut Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada 4 (empat) kriteria, yaitu:

1. Sistem Pengendalian Intern (SPI),
2. Kepatuhan terhadap peraturan dan perundang-undangan,
3. kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), dan
4. kecukupan pengungkapan.

Kriteria di atas merupakan kriteria umum dari pemeriksaan yang dapat mempengaruhi opini terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Jumlah pelanggaran atas ketidaksesuaian yang terjadi akan dibandingkan dengan kriteria tersebut dan kemudian ditentukan tingkat materialitasnya.

Sementara terdapat 4 jenis opini yang diberikan oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah yaitu: Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Wajar (TW), dan Tidak

Memberi Pendapat (TMP) atau menolak opini. Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) merupakan penilaian tertinggi yang diberikan untuk menunjukkan bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar, tidak terdapat kesalahan material, serta sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku umum. Dengan memperoleh opini WTP, tingkat kepercayaan atas laporan keuangan Pemerintah Daerah akan semakin meningkat dan bermanfaat untuk membuat keputusan. Dengan demikian, laporan keuangan dapat diandalkan dalam proses pengambilan keputusan baik oleh pihak internal maupun pihak eksternal

Banyak pemerintah daerah mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), tapi mengapa korupsi masih terjadi? Pertanyaan sekaligus keluhan ini pernah disampaikan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani (2019) pada satu kesempatan bertemu dengan para kepala daerah. Sri Mulyani mengatakan, mestinya jika sudah WTP, makin sulit terjadi penyimpangan karena sudah terbangun sistem pengendalian internal yang baik. Faktanya, saat ini banyak kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK.

Opini audit WTP dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi idaman para pengelola keuangan negara. Para pejabat kementerian, lembaga negara, dan pemerintah daerah berlomba memperoleh opini tersebut. Terlebih, pemerintah menjadikan opini WTP sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan tata kelola yang baik (*good governance*). Untuk kepala daerah yang berlaga dalam pemilihan kepala daerah, opini WTP menjadi isu positif yang bisa dijual kepada masyarakat.

Hal menarik untuk dikaji adalah yang berkaitan dengan opini yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD Kota Kupang. Berikut tabel yang memperlihatkan perolehan opini LKPD Kota Kupang selama

Tahun Anggaran 2018-2019.

Tabel 1.1
Opini Audit BPK Berdasarkan Tahun LHP Atas Laporan Keuangan
Pemerintah Daerah Kota Kupang

Tahun LHP	Opini Audit
2018	WDP (Wajar Dengan Pengecualian)
2019	WTP (Wajar Tanpa Pengecualian)

Sumber: data sekunder

Dari perkembangan Opini yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD Kota Kupang dilihat pada tabel 1.1, Pemerintah Daerah Kota Kupang mendapatkan Opini Wajar Dengan Pengecualian dikarenakan kasus temuan berdasarkan tahun anggaran yang di peroleh sebagai berikut:

a. Tahun 2018

Sisa kas di Bendahara pengeluaran per 31 Desember 2018 senilai Rp 100.000.000,00 digunakan untuk keperluan pribadi bendahara pengeluaran serta Pengelolaan Aset Tetap yang belum tertib dikarenakan masih terdapat aset yang belum diinventarisasi, terdapat selisih saldo aset tetap antara bagian akuntansi dan aset dengan OPD, Aset tetap dicatat secara gabungan, serta status aset tetap yang telah dikuasai oleh PDAM Tirta Lontar dan PD Pasar Kota Kupang belum ditetapkan, Pemutusan kontrak pembangunan gedung kantor dinas DUKCAPIL yang belum dilakukan dan kekurangan volume pekerjaan senilai Rp.1.417.446.692,80, Nilai Aset Tetap Lainnya senilai Rp 53.311.473.422,25 yang tersaji dalam Laporan Keuangan tidak dapat diyakini kewajarannya sehingga BPK tidak memperoleh bukti yang cukup dan tepat tentang nilai tersebut, karena tidak tersedia data dan informasi pada instansi terkait, sebagai akibatnya BPK tidak dapat menentukan apakah diperlukan

penyesuaian angka tersebut diatas. Masalah di atas tidak memenuhi 4 kriteria opini yaitu sistem pengendalian intern, kepatuhan terhadap perundang-undangan, kesesuaian dengan SAP dan kecukupan pengungkapan.

b. 2019

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK terhadap LKPD Kota Kupang Tahun Anggaran 2019 dengan memperoleh opini wajar tanpa pengecualian. menurut BPK laporan keuangan sudah disajikan oleh Pemerintah Kota Kupang secara wajar dalam semua hal yang material per 31 Desember 2019 dan realisasi anggaran, perubahan saldo anggaran lebih, operasional, arus kas, serta perubahan ekuitas untuk tahun 2019 sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Fenomena ini menunjukkan bahwa masih banyak kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah pada tahun 2018 dalam mencapai opini WTP serta peneliti ingin mengetahui upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Kupang dalam mencapai Opini WTP pada tahun 2019

Penelitian yang dilakukan Elsa Trisnawati (2017) dengan studi kasus Analisis Opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah yang dilakukan pada Pemerintah Kota Bandung memperlihatkan ada beberapa faktor yang mendasari diberikannya opini WDP yaitu kelemahan dalam sistem pengendalian intern dalam Pengelolaan aset tetap, piutang pajak daerah dari denda pajak daerah, pengelolaan dan dana BOS, serta piutang sewa tanah dan bangunan. Hasil yang sama diperlihatkan oleh Rifki Nugroho Arifin (2018) dalam penelitiannya yang berkaitan dengan Opini BPK, memperlihatkan ada pengecualian dalam opini BPK atas LKPD Pemerintah Daerah Yogyakarta yang disebabkan oleh

kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja serta kasus kerugian daerah. Hasil yang sama juga diperlihatkan oleh Irwanto Rante, Agustinus Sale, dan Elsy R. Marlisa (2014) dalam penelitian mereka berkaitan dengan objek penelitian di Kabupaten Pegunungan Bintang yang masih mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian yang disebabkan oleh belum optimalnya pelaksanaan Sistem Pengendalian Internal (SPI), ketidakpatuhan terhadap perundang – undangan, serta hasil yang berbeda juga di perlihatkan oleh Lalu Riza ihwandi (2016) dalam penelitian yang sama di Provinsi Nusa Tenggara Barat yang masih mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian disebabkan adanya temuan kasus ketidaksesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, ketidakefektifan Sistem Pengendalian Intern dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan di atas serta beberapa fenomena yang berkaitan dengan opini yang diberikan BPK sehubungan dengan LKPD, khususnya untuk LKPD yang belum berhasil dalam memperoleh predikat WTP, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan objek yang sama dengan judul: **“Analisis Opini Audit Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2018.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka masalah yang dapat dirumuskan untuk tujuan penelitian ini adalah:

1. Faktor-faktor apa saja yang mendasari diperolehnya opini WDP atas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2018?
2. Apa saja upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah Kota Kupang dalam

menindaklanjuti saran dan rekomendasi BPK dalam meraih Opini WTP pada tahun 2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengidentifikasi faktor-faktor penyebab diberikannya opini WDP oleh BPK atas LKPD Kota Kupang Tahun Anggaran 2018.
2. Mengetahui upaya yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam menindaklanjuti saran dan rekomendasi BPK dalam memperoleh Opini WTP pada tahun 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan ini sebagai berikut :

1. Bagi Penulis.

Dengan penelitian ini diharapkan wawasan keilmuan penulis, baik teoritis maupun praktis diperluas dan mendalam sehubungan dengan hal-hal yang berkaitan dengan pengauditan dalam sektor publik serta informasi lainnya yang relevan dengan objek penelitian ini. Penelitian ini juga sebagai pemenuhan salah satu syarat untuk meraih gelar sarjana (S1) pada Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.

2. Bagi Pemerintah Kota Kupang.

Hasil penelitian ini setidaknya membantu dalam memberi informasi yang berharga dalam membantu memperbaiki tata kelolah keuangan di daerahnya menuju tata kelolah yang transparan, akuntanbel, efektif dan efisien.

3. Bagi pihak lain yang tertarik melakukan penelitian dengan objek yang sama.

Penelitian ini serta hasilnya diharapkan dapat menjadi referensi yang berharga dalam melakukan penelitian di kemudian hari.