

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Lahirnya paket regulasi Undang-undang Negara yang terdiri dari Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang nomor 01 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara menjadi babak baru pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Tujuannya tidak lain dan tidak bukan dalam rangka menciptakan transparansi dan akuntabilitas di bidang keuangan Negara.

Aktivitas pengelolaan keuangan negara/daerah tercermin dari laporan keuangan, baik Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) maupun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Dalam rangka menjamin kualitas laporan keuangan pemerintah maka pemeriksaan atau audit laporan keuangan menjadi hal yang sangat penting. Fungsi utama Laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik (Mahmudi, 2010;08).

Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada unit organisasi pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui laporan keuangan pemerintah. Supaya informasi yang disajikan berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka informasi yang disajikan dalam pelaporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif

sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan. Penyajian laporan keuangan adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Dengan demikian, tidak adanya laporan keuangan pemerintah daerah, maka hal itu menunjukkan lemahnya akuntabilitas (Mahmudi, 2010). Dalam peraturan BPK nomor 01 tahun 2007 tentang SPKN menyatakan bahwa akuntabilitas diperlukan untuk dapat mengetahui pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah yang dibiayai dengan keuangan Negara, tingkat kepatuhannya terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas dalam mengelola keuangannya untuk kegiatan yang dilakukan.

Selain itu, pemerintah dituntut untuk lebih transparan dalam mengelola keuangannya. Transparansi pengelolaan keuangan daerah merupakan tuntutan publik yang harus direspon positif, karena dengan adanya transparansi, para pemakai informasi akan mendapatkan informasi yang aktual dan faktual. Kualitas laporan keuangan pemerintah sangat dipengaruhi oleh faktor kepatuhan terhadap standar akuntansi, kapabilitas sumber daya manusia, serta dukungan sistem akuntansi yang ada. Tidak pula terlepas dinamika perubahan eksternal yang tidak dapat dikendalikan oleh organisasi. Selain itu, Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah juga dipengaruhi oleh seberapa andal sistem akuntansi yang diterapkan.

Untuk melindungi para pengguna laporan keuangan yang tidak tahu banyak tentang kondisi sesungguhnya di pemerintah daerah dari kemungkinan manipulasi dalam laporan keuangan, maka diperlukan jasa profesi pihak ketiga yang independen. Dalam PP nomor 60 tahun 2008 tentang SPIP, yang dimaksud dengan “independen” adalah aparat pengawas intern pemerintah yang dalam

melaksanakan tugasnya bebas dari pengaruh pihak manapun. Pihak ketiga itu harus profesional, netral, melindungi kepentingan para pengguna laporan keuangan, terpercaya, tidak bisa disuap dan menjunjung tinggi etika profesi (Mahmudi, 2010;31). Pihak ketiga itulah yang disebut “Auditor”. Dalam melaksanakan audit untuk sampai pada suatu pernyataan pendapat, auditor harus senantiasa bertindak sebagai seorang ahli dalam bidang akuntansi dan bidang auditing. Pencapaian keahlian tersebut dimulai dengan pendidikan formalnya, yang diperluas melalui pengalaman pengalaman selanjutnya dalam praktik audit. Fungsi auditor independen adalah untuk memberikan jaminan bahwa laporan yang dibuat oleh pemerintah telah disajikan dengan wajar sesuai dengan standar akuntansi yang telah ditetapkan (Mahmudi, 2010;32). Auditor mempunyai dua fungsi utama yaitu fungsi audit (pemeriksaan) dan fungsi attestasi (pemberian pendapat/opini).

Opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Dalam UU No. 15 tahun 2004 terdapat 4 jenis opini yang diberikan oleh BPK yaitu, opini Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*), opini Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*), opini Tidak Wajar (*Adversed Opini*), dan tidak menyatakan opini (*Disclaimer*). Opini pemeriksaan BPK tersebut diberikan berdasarkan empat kriteria kewajaran suatu laporan keuangan yaitu kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, efektivitas SPI, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pada tabel 1.1 menunjukkan opini laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur pada tahun 2011-2015 :

Tabel 1 1
Perkembangan Opini laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi
Jawa Timur.

Opini	2011		2012		2013		2014		2015	
	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%
WTP	1	2,56	13	33,33	2	5,13	1	2,56	29	74,36
WTP DPP	10	25,64	0	0	15	38,46	24	61,54	0	0
WDP	27	69,23	26	66,67	21	53,85	14	35,90	10	25,64
TW	0	0	0	0	1	2,56	0	0	0	0
TMP	1	2,56	0	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	39	100	39	100	39	100	39	100	39	100

Sumber : *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I* (data diolah)

Menurut Sukmaningrum dan Harto (2011) Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menunjukkan bahwa LKPD yang memperoleh opini WTP, WTP DPP dan WDP pada umumnya memiliki pengendalian intern yang memadai. Adapun LKPD yang memperoleh opini TW dan TMP memerlukan perbaikan pengendalian intern dalam hal keandalan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Masih banyaknya opini WTP DPP dan WDP yang diberikan oleh BPK menunjukkan efektivitas SPI pemerintah daerah belum optimal. BPK menemukan beberapa kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, terdiri atas:

1. Pencatatan tidak/belum dilakukan secara akurat;
2. Proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan;
3. Terlambat menyampaikan laporan;
4. Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai;
5. Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai.

Penelitian ini mengacu pada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pertimbangan opini auditor terhadap laporan

keuangan pemerintah daerah yaitu, Sukmaningrum dan Harto (2011), Setyaningrum (2011), Siregar (2012), Sari (2014). Dari penelitian terdahulu, terdapat tingkat signifikansi yang berbeda dari masing-masing variabel opini auditor. Penelitian mengenai penyebab Kabupaten XYZ tidak pernah mendapat opini WTP dari tahun 2011 sampai tahun 2015 membuat peneliti menjadi tertarik untuk meneliti kembali mengenai hasil pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah kabupaten XYZ selama 5 tahun. Dalam lima tahun berturut-turut (2011-2015), Kabupaten XYZ selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) Dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas pertanggungjawaban pengelolaan keuangan berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Laporan pendapat Wajar Dengan Pengecualian merupakan bentuk penyimpangan yang paling ringan dari laporan Wajar Tanpa Pengecualian. Opini BPK ini merupakan salah satu ukuran kinerja dalam bidang pengelolaan keuangan, sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten XYZ kurang baik. Hal ini juga terlihat dari sistem pengendalian intern yang masih buruk dalam pengawasan pengelolaan keuangan pemerintah selain itu ketidakpatuhan terhadap undang-undang mengakibatkan kerugian Daerah, kekurangan penerimaan, ketidakhematan, ketidakefisien dan ketidakefektifan dalam mengelola keuangan Daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka terdapat rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana potret hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten XYZ tahun 2011 sampai 2015 apabila ditinjau dari kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ?

2. Bagaimana potret hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten XYZ tahun 2011 sampai 2015 apabila ditinjau dari kecukupan pengungkapan ?
3. Bagaimana potret hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten XYZ tahun 2011 sampai 2015 apabila ditinjau dari efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI) ?
4. Bagaimana potret hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten XYZ tahun 2011 sampai 2015 apabila ditinjau dari kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penulis mempunyai tujuan yaitu untuk menggambarkan dan mendeskripsikan hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten XYZ dari tahun 2011 sampai 2015 ditinjau dari empat kriteria kewajaran laporan keuangan. Adapun empat kriteria kewajaran laporan keuangan yang dijadikan acuan dalam pemeriksaan oleh BPK adalah kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta efektivitas sistem pengendalian intern (SPI).

1.4. Kegunaan Penelitian

a) Bagi Instansi

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan dapat memberikan masukan terhadap pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan yang transparansi dan akuntabel.

b) Bagi Akademis

Sebagai bahan acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat menambah wawasan kepada akademisi mengenai pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten XYZ.

c) Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan, wawasan dan pengalaman praktis bagi penulis dalam menerapkan teori yang telah didapat selama berada dibangku perkuliahan tentang audit laporan keuangan pemerintah daerah.

1.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

Adapun lokasi yang dipilih oleh peneliti untuk melakukan penelitian adalah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) di Jln. Jendral Basuki Rachmat No. 2 Kabupaten XYZ. Penelitian ini dilaksanakan selama 30 hari kerja yakni dari 16 Januari 2017 sampai 24 Februari 2017