

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desentralisasi memiliki arti sebagai pelimpahan berbagai macam kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Pemda). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban Pemda untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang dikenal dengan otonomi daerah.

Menurut Shah (1997) yang dikutip dari Mardiasmo (2009: 25) menyebutkan bahwa desentralisasi mempunyai dua manfaat yaitu mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah dan memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang lebih rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk mampu memberikan informasi keuangan kepada publik, DPRD dan *stakeholders* serta selain memiliki sistem akuntansi dan standar akuntansi yang memadai, pemerintah daerah perlu melakukan perbaikan mekanisme audit terhadap instansi pemerintah daerah.

Pemerintah daerah dalam mengemban amanah dari masyarakat dituntut pula secara partisipasi, akuntabilitas dan transparansi dalam melakukan

pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik. Halim dan Kusufi (2012: 366) untuk meminimalkan terjadinya pemerintahan yang menyimpang dan tidak akuntabel diperlukan sistem akuntabilitas publik yang baik yaitu memerlukan saluran-saluran pertanggungjawaban yang tersistem dengan baik sehingga dapat mencegah terjadinya praktik penyimpangan dalam pemerintahan. Maka, diperlukan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang dituangkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dilakukan pemeriksaan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Rachmat (2011: 333) pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah yang dilakukan oleh BPK bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). BPK yang merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bersifat bebas dan mandiri harus memiliki kecakapan dalam melakukan pemeriksaan di lapangan. Sebagaimana disebutkan dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Nomor 01 Tahun 2007 bahwa pemeriksa diwajibkan dalam pelaksanaan pemeriksaan dan penyusunan laporan hasil pemeriksaan untuk menggunakan kemahirannya secara profesional, cermat dan seksama, memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan atas kepentingan publik serta memelihara integritas, obyektivitas dan independensi dalam menerapkan kemahiran profesional terhadap setiap aspek pemeriksaannya.

Audit atau pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK akan menghasilkan opini yang merupakan pernyataan atau pendapat profesional BPK sebagai kesimpulan

pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Selain meng-audit LKPD, BPK juga memiliki tugas untuk melakukan audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu.

Opini pemeriksaan BPK didasarkan pada empat kriteria, yaitu kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan efektivitas sistem pengendalian intern (Rachmat, 2011: 341). Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan dan kecukupan pengungkapan berkaitan dengan pernyataan pemerintah yang meliputi keberadaan dan kejadian, kelengkapan, hak dan kewajiban, penilaian dan alokasi, serta pengungkapan. Efektivitas sistem pengendalian intern berkaitan dengan keandalan informasi yang disajikan dan risiko salah saji yang besar. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kualitas informasi dibandingkan ketentuan peraturan perundang-undangan (Arif dkk., 2009: 117). Semakin sesuai penyajian laporan keuangan dengan kriteria tersebut, maka semakin baik opini yang diberikan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 menyebutkan bahwa terdapat empat jenis opini yang diberikan oleh BPK, yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified opinion/WTP*) sebagai opini terbaik dan tertinggi yang diberikan oleh BPK. Opini selanjutnya adalah opini Wajar Dengan Pengecualian (*qualified opinion/WDP*), opini Tidak Wajar (*adversed opinion/TW*), dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion/TMP*).

Pemerintah daerah yang wajib menyusun laporan keuangan pada tahun 2012 adalah sebanyak 524 pemerintah daerah baik di tingkat

provinsi/kabupaten/kota. Berdasarkan IHPS I Tahun 2013 BPK RI, opini atas LKPD diberikan kepada 415 LKPD pada tahun 2012, disebabkan terdapat beberapa pemerintah daerah yang belum menyelesaikan penyusunan laporan keuangan dan/atau terlambat menyerahkan kepada BPK. Berikut disajikan perkembangan opini LKPD tahun 2008-2012:

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKPD Tahun 2008-2012

Tahun LKPD	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	7%	341	65%	26	5%	121	23%	522
2011 (Semester I)	67	16%	316	74%	5	1%	38	9%	426
2011	67	13%	349	67%	8	1%	100	19%	524
2012 (Semester I)	113	27%	267	64%	4	1%	31	8%	415

Sumber : IHPS I Tahun 2013 BPK RI

Berdasarkan tabel 1.1 bahwa hasil pemeriksaan atas LKPD menunjukkan peningkatan persentase opini WTP dan penurunan persentase opini WDP, TW serta TMP. Kondisi tersebut secara umum menggambarkan perbaikan yang dicapai oleh entitas pemerintahan daerah dalam menyajikan suatu laporan keuangan yang wajar sesuai dengan prinsip yang berlaku dan merupakan hasil dari pengelolaan keuangan yang lebih baik.

Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK tahun 2013 mendapat opini WTP untuk yang ketiga kalinya yaitu untuk laporan keuangan Tahun Anggaran 2010-2012. Opini WTP tidak hanya dicapai oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, beberapa Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Timur juga memperoleh opini WTP. Pada tahun 2010, sebanyak 5 dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur mendapat opini WTP. Pada Tahun 2011 menjadi 10 Kabupaten/Kota yang mendapat opini WTP dan pada tahun 2012 semakin meningkat dengan jumlah 12 Kabupaten/Kota

(<http://antarajatim.com>). Namun, seiring dengan adanya peningkatan kualitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang dicerminkan dari peningkatan perolehan opini BPK, pencapaian opini WTP tersebut terbilang masih sedikit dibandingkan dengan jumlah keseluruhan pemerintah daerah di Jawa Timur.

Menurut Tanjung (2010), berdasarkan hasil audit BPK RI bahwa LKPD masih menunjukkan kualitas buruk. Kualitas LKPD yang buruk tersebut disebabkan banyaknya kelemahan-kelemahan pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan, yaitu kelemahan dalam struktur organisasi, kelemahan dalam sistem pengendalian intern, dan kelemahan dalam Sumber Daya Manusia (SDM). Sedangkan hasil penelitian Raharja (2008), bahwa 70,5% BPK tidak menggunakan metode sampling statistik. Sampling non statistik dilakukan secara subjektif berdasarkan pengalaman auditor. Sehingga dapat dikatakan bahwa penggunaan sampling dalam pemeriksaan atas laporan keuangan yang dilakukan oleh BPK menjadi penentu pemberian opini.

Kabupaten MN merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang belum pernah mendapat opini WTP. Kabupaten MN mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK untuk perhitungan keuangan dari Tahun Anggaran 2008-2012. Selama lima tahun tersebut, Kabupaten MN belum dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan sebagai perwujudan dari pengelolaan keuangan daerah dengan cerminan LKPD masih mendapat opini WDP dari BPK. Sehingga, fenomena tersebut menjadi hal yang menarik bagi peneliti untuk diteliti.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah faktor apa yang menyebabkan Laporan Keuangan

Pemerintah Daerah Kabupaten MN memperoleh opini WDP Tahun Anggaran 2008-2012?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis faktor yang menyebabkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten MN memperoleh opini WDP Tahun Anggaran 2008-2012.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

a. Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti mengenai Audit Sektor Publik, khususnya di wilayah Jawa Timur.

b. Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada entitas pemerintah daerah, untuk memperbaiki pengelolaan keuangan dan kualitas laporan keuangan serta mampu menyajikan laporan keuangan sesuai dengan standar dan ketentuan yang berlaku. Supaya pada tahun berikutnya, Kabupaten MN mendapat opini WTP dari BPK RI.