

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang sangat luas, dimana terdapat 34 Provinsi dan 514 Kabupaten/ Kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah sendiri, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 1. Setiap Pemerintahan daerah memiliki wewenang untuk mengatur atau mengelola daerahnya sesuai dengan asas otonomi daerah. Otonomi daerah menurut Undang-undang No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya otonomi daerah ini, setiap pemerintah daerah diharapkan dapat menggali potensi yang dimiliki daerahnya masing-masing agar mampu bersaing baik di dalam maupun luar negeri.

Selanjutnya kinerja dari pemerintah daerah ini akan dilaporkan pada pemerintah pusat. Hasil evaluasi dari penyelenggaraan pemerintahan daerah digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun rancangan kebijakan otonomi daerah berupa pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Salah satu sumber informasi dalam penilaian Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) ini adalah laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tersebut disusun dalam bentuk laporan keuangan pemerintah

daerah (LKPD). Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah dibuat, kemudian diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Badan pemeriksa keuangan (BPK) merupakan suatu lembaga yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Adapun instansi yang dijadikan objek dalam pemeriksaan laporan keuangan diantaranya pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha milik Negara (BUMN), badan layanan umum, Badan Usaha milik Daerah (BUMD) dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Untuk menjalankan fungsinya sebagai pemeriksa, BPK berkedudukan di Ibu Kota Negara atau tepatnya di Jakarta dan memiliki wakilnya di setiap provinsi.

Adapun kajian yang menjadi bahan pemeriksanaan BPK yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pemeriksaan keuangan merupakan pemeriksaan atas laporan keuangan, sedangkan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah yang tidak termasuk kedalam pemeriksaan keuangan dan kinerja. Dalam penelitian ini peneliti hanya berkaitan dengan keuangan, maka dalam penulisan ini hanya berfokus pada pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Hasil dari pemeriksaan keuangan selanjutnya akan memunculkan opini, sedangkan hasil dari pemeriksaan kinerja akan memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan pendapat mengenai kewajaran suatu laporan keuangan. BPK bertugas sebagai audit yang kegiatannya memeriksa laporan keuangan apakah terdapat pelanggaran atau tidak. Semakin banyak pelanggaran maka akan semakin buruk penilaian BPK terhadap laporan keuangan tersebut. Sebagaimana menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 16 Ayat (1) Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria sebagai berikut:

1. Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP)
2. Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*),
3. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan
4. Efektivitas sistem pengendalian intern (SPI)

Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) itu menandakan bahwa laporan keuangan sudah baik artinya sudah diungkapkan secara wajar dan cukup, dalam

segala hal yang material. Lalu opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sama halnya dengan WTP kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikanm. Kemudian opini Tidak Wajar (TW) opini tidak wajar menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dan cukup, dalam semua hal yang material. Terakhir adalah pernyataan menolak memberikan opini , pernyataan menolak memberikan opini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan.

Tabel 1

Opini BPK pada Pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat Tahun 2011-2016

No	Entitas Pemda	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Prov. Jawa Barat	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
2	Kab. Bandung	WDP	WDP	TMP	WDP	WDP	WTP
3	Kab. Bandung Barat	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
4	Kab. Bekasi	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
5	Kab. Bogor	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
6	Kab. Ciamis	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
7	Kab. Cianjur	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
8	Kab. Cirebon	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
9	Kab. Garut	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
10	Kab. Indramayu	WDP	WDP	TMP	WDP	WTP	WTP
11	Kab. Karawang	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
12	Kab. Kuningan	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
13	Kab.Majalengka	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
14	Kab. Pangandaran	-	-	-	WDP	WDP	WTP
15	Kab. Purwakarta	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
16	Kab. Subang	WDP	WDP	WDP	TMP	TMP	WDP

Dipindahkan

Pindahan

17	Kab. Sukabumi	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
18	Kab. Sumedang	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
19	Kab. Tasikmalaya	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
20	Kota Bandung	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
21	Kota Banjar	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
22	Kota Bekasi	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
23	Kota Bogor	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
24	Kota Cimahi	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
25	Kota Cirebon	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
26	Kota Depok	WTP DPP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
27	Kota Sukabumi	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
28	Kota Tasikmalaya	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Provinsi Jawa Barat, 2017.

Dari data diatas menunjukkan pada 28 Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat hanya Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Subang dan Kota Bandung yang mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) di tahun 2016 sedangkan sisanya sudah mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan Kabupaten Pangandaran sudah mendapat opini WTP di tahun 2016 yang notabennya baru saja mengalami pemekaran wilayah dari Kabupaten Ciamis. Adapun objek yang menjadi fokus peneliti yaitu Pemerintahan Kota Bandung yang terus mendapat opini WDP sampai tahun 2016, padahal jika dilihat dari sisi Reformasi Birokrasi Kota Bandung sudah dikatakan bagus, namun dari sisi laporan keuangan masih terdapat masalah atau pelanggaran yang terjadi. Hal ini perlu dikaji lebih lanjut mengenai faktor-faktor apasaja yang menyebabkan Kota Bandung mendapatkan opini WDP dari BPK.

Dilansir dari Merdeka.com dan faktor penyebab Pemerintah Kota Bandung mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) di tahun 2015 diduga ada sejumlah persoalan perlu mendapat perhatian supaya kualitas tata kelola keuangan lebih baik. Di antaranya pembukaan rekening oleh bendahara SKPD tanpa melalui persetujuan kepala daerah dan atau BUD, aset tetap tanah yang dimiliki pemda yang masih belum bersertifikat, serta tanah fasilitas sosial dan fasilitas umum yang belum diserahkan kepada pemda setempat. Sedangkan pada tahun 2016 dilansir dari Pikiranrakyat.com di duga karena pendataan aset yang belum tuntas, piutang pajak yang diakibatkan oleh ada beberapa penyewa lahan pemerintah dan penunggak pajak yang belum menuntaskan kewajibannya

Dari latar belakang masalah dan dugaan sementara yang telah diuraikan diatas maka peneliti ingin mengetahui factor-faktor apa saja yang menyebabkan Pemerintah Kota Bandung masih mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sampai tahun 2016 dari BPK, jika dilihat dari empat kriteria yaitu Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP), Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan Efektivitas sistem pengendalian intern (SPI). Kemudian, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

**ANALISIS OPINI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) ATAS
LAPORAN KEUANGAN DAERAH
(Studi Kasus Pada Pemerintahan Kota Bandung 2014-2016)**

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pada tahun 2015 di antaranya pembukaan rekening oleh bendahara SKPD tanpa melalui persetujuan kepala daerah dan atau BUD, aset tetap tanah yang dimiliki pemda yang masih belum bersertifikat, serta tanah fasilitas sosial dan fasilitas umum yang belum diserahkan kepada pemda setempat.
2. Pada tahun 2016 terdapat pendataan aset yang belum tuntas, piutang pajak yang diakibatkan oleh ada beberapa penyewa lahan pemerintah dan penunggak pajak yang belum menuntaskan kewajibannya.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini diantaranya:

1. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan Kota Bandung mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sampai dengan tahun 2016 dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ?
2. Bagaimana Pemkot Bandung menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK?
3. Bagaimana strategi Pemkot Bandung agar di Tahun 2018 mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebelumnya yang telah diuraikan, maka penelitian ini memiliki tujuan:

1. Untuk mengetahui factor-faktor yang menyebabkan Kota Bandung mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sampai dengan tahun 2016 dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Untuk mengetahui sejauhmana Pemkot Bandung menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK.
3. Untuk mengetahui strategi agar di Tahun 2018 Pemkot Bandung mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

E. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Dapat dipergunakan untuk menelaah dan menambah khasanah keilmuan khususnya mengenai Analisis Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pemerintahan Kota Bandung 2016).

b. Kegunaan Praktis

Untuk Peneliti

1. Memperoleh gambaran langsung mengenai opini Badan Pemeriksa Keuangan, audit, dan laporan keuangan daerah.
2. Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti selanjutnya.

3. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti antara teori yang yang diperoleh peneliti dengan kenyataan yang terjadi dilapangan, dan melengkapi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana ilmu politik program studi Administrasi Publik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

Untuk Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi instansi khususnya Pemerintahan Kota Bnadung untuk pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah direncanakan juga perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

Untuk Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dan sebagai referensi dengan bidang yang sama secara lebih mendalam

F. Kerangka Pemikiran

Fokus pemikiran penelitian ini adalah Analisis Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pemerintahan Kota

Bandung 2016), yang menjelaskan salah satu pelaksanaan dari kegiatan Administrasi Publik , terkhusus administrasi keuangan pemerintahan Kota Bandung.

Marshall E Dimock et al yang dikutip Pasolong, 2016:3. “Teori Administrasi Publik” Administrasi Publik kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Bastian, 2010:42. “Akuntansi Sektor Publik” keuangan Negara :

“Hak dan kewajiban warga yang bisa di nilai dengan uang dalam rangka tata cara penyelenggaraan pemerintahan. Wujud pelaksanaan keuangan Negara tersebut dapat di identifikasikan sebagai segala bentuk kekayaan, hak, dan kewajiban Negara yang tercantuk dalam anggaran pendapatan dan belanja Negara. (APBN) serta laporan pelaksanaannya”

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara merumuskan keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Farid dan Siswanto yang dikutip Fahmi, 2012:22. “Analisis Kinerja Keuangan” Laporan keuangan informasi yang diharapkan mampu memberikan bantuan kepada pengguna untuk membuat keputusan ekonomi yang bersifat finansial.

Kemudian diakhir periode, laporan keuangan tersebut diperiksa dan dianalisis oleh pihak yang berwenang. Menurut Undang-Undang No 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas,

dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Agoes, 2012:4. “Auditing” *auditing* suatu pemeriksaan yang dilakukan secara kritis dan sistematis, oleh pihak yang independen, terhadap laporan keuangan yang telah disusun oleh manajemen, beserta catatan-catatan pembukuan dan bukti-bukti pendukungnya, dengan tujuan untuk dapat memberikan pendapat mengenai kewajaran laporan keuangan tersebut”.

Mulyadi, 2011:19. “auditing” Auditor menyatakan pendapatnya mengenai kewajaran laporan keuangan auditan, dalam semua hal yang material, yang didasarkan atas kesesuaian penyusunan laporan keuangan tersebut dengan prinsip akuntansi berterima umum (Mulyadi, 2011:19).

Adapun hasil dari auditing tersebut kemudian akan menghasilkan opini, sebagaimana yang telah diatur di dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK RI memberikan empat jenis opini, yaitu: (1) Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian (Unqualified Opinion). (2) Pendapat Wajar Dengan Pengecualian (Qualified Opinion). (3) Pendapat Tidak Wajar (Adverse Opinion). (4) Pernyataan Menolak Memberikan Pendapat (Disclaimer Opinion).

Gambar 1

Kerangka Penelitian Pemikiran

Undang-undang No. 15
Tahun 2006 Tentang Badan
Pemeriksa Keuangan
(BPK)



Undang-undang No. 15
Tahun 2004 Tentang
Pemeriksaan Pengelolaan
Dan Tanggung Jawab
Keuangan Negara



KRITERIA

1. Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP)
2. Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*)
3. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
4. Efektivitas sistem



Analisis Opini BPK (Agoes, 2012:4. "Auditing")