

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang - Undang Dasar tahun 1945 mengamanatkan pembentukan sistem pemerintahan negara sebagai bentuk pemerintahan yang sah untuk dapat mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Sistem pemerintahan negara yang dibentuk kemudian mengakui adanya hak dan kewajiban negara Indonesia yang dapat dinilai dengan nilai mata uang. Hak dan kewajiban yang dimiliki dan dikuasai negara menjadi kekayaan pemerintah yang harus digunakan untuk mewujudkan tujuan bangsa dan negara sehingga perlu adanya sistem pengelolaan keuangan negara. Sistem pengelolaan atas manajemen keuangan negara di Indonesia bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan yang tertib, efektif, dan efisien di lingkungan pemerintahan negara Indonesia.

Dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, secara substansial diadakan pemisahan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang melingkupi wilayah provinsi maupun wilayah kabupaten diberikan hak dan wewenang untuk mengelola urusan rumah tangganya sendiri dan menjalankan urusan pemerintah pusat di daerahnya masing-masing berdasarkan asas otonomi daerah. Dalam menjalankan fungsi

pemerintahan, pemerintah pusat mengakui adanya hak dan kewajiban yang dimiliki dan dikuasai oleh masing-masing daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan nilai mata uang sebagai bentuk keuangan daerah. Keuangan daerah ini termasuk semua aset, kewajiban, dan ekuitas baik yang berwujud maupun tak berwujud yang dikuasai oleh masing-masing pemerintah daerah. Keuangan daerah menjadi bagian dari keuangan negara yang harus dimanfaatkan dengan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh undang-undang dan pemerintah pusat.

Setiap daerah wajib mengeluarkan peraturan daerah yang khusus untuk mengatur kebijakan daerah dalam mengelola dan mengadministrasikan keuangannya. Pemerintah daerah setiap tahun diwajibkan untuk menyusun APBD atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. APBD digunakan sebagai petunjuk dan pedoman dalam merencanakan kegiatan dan program kerja pemerintah daerah untuk 1 periode pemerintahan di tahun berikutnya. Rancangan APBD yang sudah disusun kemudian akan diajukan persetujuan ke DPRD dan diajukan ke pemerintah pusat sebagai dasar penyusunan rancangan APBN.

Atas pelaksanaan APBD di tahun berjalan, pemerintah daerah selanjutnya diwajibkan mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD dalam bentuk laporan keuangan tertulis yang disusun dengan sistematika dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 31 ayat (1), Gubernur/Bupati/Walikota sebagai kepala daerah harus menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diaudit atau diperiksa oleh

Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Hal ini menunjukkan bahwa laporan keuangan yang sudah disusun harus diperiksa oleh pihak independen yang berwenang untuk kemudian dapat dipertanggungjawabkan kepada DPRD.

Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) harus disusun, dibentuk, dan disajikan mengacu kepada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diterbitkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP). Atas laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diterbitkan, Badan Pemeriksa Keuangan selaku pihak yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara melakukan pemeriksaan laporan keuangan tersebut. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberikan keyakinan bagi pengguna laporan keuangan pemerintah daerah mengenai keandalan dan kewajaran laporan keuangan pemerintah daerah dibandingkan dengan SAP. Selain itu, pemeriksaan ini juga bertujuan sebagai alat kontrol dan pengawasan terhadap kepatuhan dan kredibilitas pemerintah daerah dalam mengelola anggaran yang dialokasikan ke daerah. Kewenangan pemeriksaan oleh BPK ini sesuai dengan Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 2 ayat (2).

Pemeriksaan adalah proses analisis dan evaluasi yang dilaksanakan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan dengan standar pemeriksaan. Pemeriksaan keuangan negara yang meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara bertujuan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi di dalam laporan keuangan pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah. Sebelum

tahun 2018, pelaksanaan pemeriksaan masih mengacu pada Peraturan Nomor 1 tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) pada lampiran PSP 001, PSP 002, dan PSP 003.

Pemeriksaan atas laporan keuangan daerah juga menjadi wewenang dan tanggung jawab BPK selaku pemeriksa di lingkungan pemerintahan di Indonesia. Secara rutin setiap tahun BPK RI bersama dengan BPK Perwakilan di masing-masing provinsi melakukan pemeriksaan atas LKPD di daerah-daerah wilayah kerjanya. Pemeriksaan ini menjadi kewajiban bagi BPK sebagai pelaksanaan amanah undang-undang atas urgensi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Atas hasil pemeriksaan yang dijalankan, BPK kemudian menerbitkan laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK. Laporan hasil pemeriksaan ini disusun setelah pemeriksaan selesai dilakukan oleh BPK. LHP berfungsi sebagai alat komunikasi terkait dengan hasil pemeriksaan kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan dengan LKPD. Dengan adanya LHP ini, proses pemeriksaan BPK dapat dipertanggungjawabkan secara tertulis dan hasil yang didapatkan termasuk rekomendasi kepada masing-masing daerah atas temuan yang ada dapat dikomunikasikan lebih baik kepada pemangku kepentingan. LHP yang telah selesai disusun kemudian diserahkan kepada DPRD untuk dapat ditindaklanjuti selambatlambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima LKPD. LHP ini disusun dengan mengacu pada PSP 003 dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 yang menjabarkan tentang standar pelaporan pemeriksaan.

Bagian dari laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah yang paling penting dan menentukan pandangan publik atas penyelenggaraan keuangan daerah adalah kesimpulan dalam bentuk opini pemeriksa. Semua pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini atas laporan keuangan yang diperiksa. Menurut Lampiran IV.1 Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), Opini yang dapat dikeluarkan BPK ada 4 jenis, yaitu terdiri dari “Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)”, “WTP Dengan Paragraf Penekanan Suatu Hal”, “Wajar Dengan Pengecualian (WDP)”, “Tidak Wajar”, “Tidak Menyatakan Pendapat”.

Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul di tahun 2010-2014 secara berturut-turut mendapatkan opini WDP. Kondisi tersebut menjadi catatan buruk bagi Pemerintah Daerah Gunungkidul terkait kinerja pengelolaan dan pelaporan keuangan di wilayahnya. Akan tetapi mulai tahun 2015 hingga tahun 2020 Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sudah mendapatkan opini WTP dalam laporan keuangannya secara berturut-turut. Terhitung 6 kali berturut-turut mendapatkan opini WTP atas pemeriksaan keuangan oleh BPK, yaitu tahun 2015 sampai dengan tahun 2020. Hal ini menjadi prestasi bagi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul karena telah mampu menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintah dan terbebas dari kesalahan penyajian yang material serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang baik selama 6 tahun.

Atas dasar uraian di atas, penulis tertarik untuk menganalisis lebih jauh mengenai pelaksanaan dan pelaporan pemeriksaan atas Laporan Keuangan

Pemerintah Daerah Gunungkidul oleh BPK di tahun 2014-2015 yang mana Gunungkidul menghadapi periode peralihan opini atas LKPDnya dari WDP ke WTP. Berdasarkan LHP yang diperoleh, didapatkan kesimpulan bahwa pada tahun 2012-2014 opini WDP diberikan karena adanya kelemahan dalam penyajian aset tetap yang cukup signifikan. Masa peralihan ini menjadi daya tarik tersendiri mengingat penulis ingin mengetahui apakah Pemerintah Gunungkidul di tahun 2015 telah benar-benar mampu mengelola aset tetap dengan baik dan apakah BPK di tahun 2015 telah tepat memberikan opini WTP dari yang sebelumnya selalu memberikan opini WDP. Penulis bermaksud untuk melakukan analisis pelaksanaan pemeriksaan dan pelaporan dalam LHP atas LKPD Gunungkidul tersebut untuk kemudian akan dilihat kesesuaiannya dengan Undang - Undang, Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, dan peraturan lain yang terkait. Oleh karena itu, Penulis bermaksud menyusun Karya Tulis Tugas Akhir dengan judul “Analisis Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Gunungkidul Oleh BPK Tahun 2014 dan 2015”.

1.2 Rumusan Masalah

- 1) Apakah perumusan dan pemberian opini WDP dan WTP atas LKPD Kabupaten Gunungkidul tahun 2014 dan 2015 telah sesuai dengan kriteria dalam Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2004, SA 700, dan SA 705?
- 2) Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam memperbaiki kekurangan pencatatan aset tetapnya sehingga mampu memperoleh opini WTP?

- 3) Bagaimana pemenuhan SPKN PSP 02 terkait standar pelaksanaan pemeriksaan keuangan oleh BPK atas LKPD Gunungkidul tahun 2014 dan 2015?
- 4) Bagaimana pemenuhan PSP 03 tentang Standar Pelaporan Pemeriksaan dalam penyusunan dan penyerahan LHP atas LKPD oleh BPK?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penyusunan KTTA ini sebagai berikut:

- 1) Mengetahui kesesuaian pertimbangan pemberian opini WDP dan WTP atas LKPD Gunungkidul tahun 2014 dan 2015 dengan UU Nomor 15 tahun 2004, SA 700, dan SA 705.
- 2) Mengetahui tindakan dan upaya perbaikan atas kelemahan pencatatan aset tetap dalam LKPD yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sehingga dapat meraih opini WTP setelah sebelumnya masih memperoleh opini WDP, maupun upaya yang terus dilakukan saat ini sehingga selalu mendapatkan opini WTP.
- 3) Mengetahui penggunaan dan pemenuhan SPKN PSP 02 sebagai dasar pelaksanaan pemeriksaan oleh BPK atas pemeriksaan keuangan Pemerintah Daerah Gunungkidul 2014 dan 2015.
- 4) Mengetahui kepatuhan penyusunan dan prosedur pelaporan pemeriksaan keuangan oleh BPK atas LKPD Gunungkidul tahun 2014 dan 2015 dibandingkan dengan PSP 03.

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

BPK secara rutin melakukan pemeriksaan dan audit atas LKPD untuk kemudian menerbitkan Laporan Hasil Pemeriksaan setiap tahunnya. Penulis dalam menyusun Karya Tulis Tugas Akhir ini menetapkan batasan pada LHP tahun 2014-2015 atas LKPD Kabupaten Gunungkidul. Penulis memberikan fokus analisis pada kesesuaian LHP yang telah diterbitkan BPK untuk tahun 2014 dan 2015 dengan standar pelaporan yang mengatur penyusunan laporan hasil pemeriksaan tersebut. Standar Pelaporan yang dimaksud adalah Peraturan BPK RI Nomor 1 tahun 2007 tentang SPKN yang memuat PSP 01, PSP 02, dan PSP 03.

Selain itu, analisis terkait kepatuhan BPK dalam memberikan opini atas LKPD yang telah diperiksanya difokuskan pada kriteria-kriteria yang tercantum dalam UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Standar Audit 700 (SA 700), dan Standar Audit 705 (SA 705).

1.5 Manfaat Penulisan

1. Manfaat Teoritis

Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi tambahan untuk mendapatkan gambaran dan pengetahuan mengenai implementasi proses pelaksanaan dan pelaporan pemeriksaan yang telah dilakukan BPK melalui analisis terhadap LHP BPK atas LKPD. Selain itu, diharapkan Karya Tulis Tugas Akhir ini dapat dijadikan contoh proses dan tahapan dalam melakukan analisis atas LHP yang diterbitkan oleh BPK.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengalaman dan pengetahuan bagi penulis terkait proses audit khususnya audit atas LKPD di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilakukan oleh BPK. Selain itu, penulis diharapkan dapat memahami tahapan-tahapan yang diperlukan dalam melakukan analisis pelaksanaan dan pelaporan keuangan oleh BPK melalui LHP yang diterbitkan oleh BPK itu sendiri. Karya Tulis Tugas Akhir ini juga menjadi pemenuhan syarat untuk kelulusan Program Studi Diploma III Akuntansi PKN STAN.

b. Bagi Objek

Karya Tulis Tugas Akhir terkait analisis proses penyusunan LHP BPK atas LKPD Gunungkidul ini diharapkan dapat menjadi motivasi bagi BPK untuk terus meningkatkan kinerjanya karena masyarakat selalu mengawasi hasil kerja dari BPK yang salah satunya dengan melakukan analisis kepatuhan dan integritas BPK dalam melakukan pemeriksaan melalui LHP yang diterbitkannya. BPK harus menyadari bahwa kinerjanya selalu diawasi salah satunya oleh mahasiswa dengan menjadikan hasil kerja BPK sebagai objek penulisan ilmiah. Dalam pemeriksaan keuangan negara harus melibatkan 3 pihak yaitu pemeriksa keuangan negara, pihak yang bertanggung jawab, dan pengguna LHP (masyarakat). Sehingga, Karya Tulis Tugas Akhir ini menjadi salah satu bentuk pengawasan atas pemeriksaan keuangan negara dari 3 pihak tersebut.

c. Bagi Pihak Lain

Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan dapat menjadi sumber pustaka dan bahan kajian bagi pembaca maupun penulis lain yang tertarik untuk membahas topik yang sama. Diharapkan pihak-pihak yang telah membaca KTTA ini dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai bagaimana BPK telah melakukan pemeriksaan dan pertanggungjawaban atas pemeriksaan yang telah dijalankan kepada pihak-pihak terkait dan masyarakat umum.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Di dalam Bab I Pendahuluan ini, penulis membahas KTTA secara umum mulai dari latar belakang hingga sistematika penulisan. Penulis menuliskan latar belakang pemilihan topik bahasan dan judul, rumusan permasalahan, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Di dalam Bab II Landasan Teori ini, penulis menjabarkan dasar-dasar teori yang mendasari permasalahan terkait pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Teori-teori tersebut diambil penulis dari sumber-sumber referensi yang dapat dipercaya seperti peraturan-peraturan yang mengatur khusus terkait dengan pemeriksaan keuangan negara dan standar-standar terkait penyusunan laporan keuangan serta sumber lain yang sesuai dan relevan dengan pokok pembahasan dalam KTTA. Landasan Teori ini kemudian dijadikan pembanding terhadap fakta di lapangan yang dibahas oleh penulis di BAB pembahasan untuk dapat digunakan oleh penulis dalam penarikan kesimpulan.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Di dalam Bab III ini, penulis menuliskan gambaran objek penyusunan KTTA yang meliputi profil instansi, visi, misi, dan struktur organisasi instansi yang menjadi objek KTTA, menjabarkan metode yang digunakan dalam mengumpulkan data penyusunan KTTA, dan melakukan pembahasan atas data-data yang sudah diperoleh terkait permasalahan yang menjadi topik KTTA. Pembahasan topik KTTA didasarkan pada landasan teori yang sebelumnya sudah ditulis dan membandingkannya dengan fakta dan data yang didapatkan penulis di lapangan. Data dan fakta lapangan yang dimaksud adalah hasil analisis penulis atas LHP yang diterbitkan BPK terkait pelaksanaan kewajibannya mengadakan pemeriksaan keuangan atas LKPD Gunungkidul 2014-2015.

BAB IV SIMPULAN

Di dalam Bab IV Simpulan ini, penulis menuliskan kesimpulan yang menjawab rumusan masalah atas permasalahan yang dibahas terkait dengan analisis penyusunan LHP atas LKPD Gunungkidul oleh BPK RI Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2015.