

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Keuangan Daerah

Indonesia sebagai negara kepulauan yang besar telah menerapkan kebijakan atas kekuasaan dan pelaksanaan pemerintahan dengan menerapkan desentralisasi urusan pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi ini memberikan peluang bagi setiap daerah untuk mengelola urusan daerahnya sendiri atas dasar asas otonomi dan tugas pembantuan. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 6 menyebutkan bahwa, Otonomi Daerah adalah hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi kekuasaan ini termasuk pelimpahan wewenang kepada setiap daerah-daerah untuk mengelola dan mengatur keuangannya sendiri dalam bentuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi dan kedudukan APBD yaitu sebagai dasar menjalankan keuangan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk masa tertentu yaitu satu tahun anggaran (Syafreddin, 2021).

2.1.1 Pertanggungjawaban dan Pemeriksaan Keuangan Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 280 ayat 2 menyebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan di setiap daerah mempunyai kewajiban dalam upaya pengelolaan keuangan daerah yang meliputi, mengelola dana secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel; menyingkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat; dan melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintah yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Lebih lanjut dalam pasal 320 ayat 1 disebutkan bahwa kepala daerah wajib menyampaikan Perda setiap tahunnya paling lambat 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Perda yang dimaksud adalah Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD yang dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Laporan keuangan yang dilampirkan tersebut meliputi laporan realisasi anggaran (LRA), laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD. Semua laporan tersebut menjadi kesatuan berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

LKPD merupakan bentuk upaya kongkret dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, LKPD harus melalui tahap pemeriksaan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan untuk menilai kesesuaian penyusunan LKPD tersebut dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku. Pelaksanaan pemeriksaan tanggung jawab dan pengelolaan keuangan daerah ini dilakukan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang sehat, bersih, terbebas

dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hasil pelaksanaan pemeriksaan oleh BPK tersebut kemudian diserahkan kepada DPRD untuk ditindaklanjuti yaitu berupa klarifikasi atas temuan dan pelaksanaan rekomendasi di dalam LHP.

2.2 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

UU Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK pasal 2 ayat 1 menyebutkan bahwa BPK merupakan Lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK bertugas untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan dan pertanggungjawabannya oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2.2.1 Pemeriksaan Keuangan Daerah Oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Pelaksanaan pemeriksaan oleh BPK dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yaitu Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Menurut pasal 6 ayat (3) UU No. 15 tahun 2006, cakupan pemeriksaan BPK meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan kemudian terbagi menjadi pemeriksaan atas pengendalian internal, pemeriksaan atas LKPD, dan pemeriksaan untuk menilai kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pemeriksaan keuangan merupakan proses terstruktur mulai dari identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi berdasarkan standar pemeriksaan yang dilakukan atas laporan keuangan yang bertujuan untuk menyediakan keyakinan yang

memadai (*reasonable assurance*) atas laporan keuangan itu sendiri terkait penyajiannya apakah sudah wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan daerah sesuai dengan amanat Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004, BPK berwenang/berkewajiban menetapkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) sebagai panduan yang wajib digunakan dalam pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam hal ini LKPD. BPK telah menerbitkan 2 kali SPKN yaitu:

1. Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2007 tentang SPKN

Lampiran I Pendahuluan Standar Pemeriksaan

Lampiran II PSP 01 – Standar Umum

Lampiran III PSP 02 – Standar Pelaksanaan Pemeriksaan

Lampiran IV PSP 03 – Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan

Lampiran V PSP 04 – Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja

Lampiran VI PSP 05 – Standar Pelaporan Pemeriksaan Kinerja

Lampiran VII PSP 06 – Standar Pelaksanaan PDDT

Lampiran VIII PSP 07 – Standar Pelaporan PDDT

2. Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang SPKN

Lampiran I Kerangka Konseptual Pemeriksaan

Lampiran II PSP 100 – Standar Umum

Lampiran III PSP 200 – Standar Pelaksanaan Pemeriksaan

Lampiran IV PSP 300 – Standar Pelaporan Pemeriksaan

Proses pemeriksaan dan penyusunan laporan pemeriksaan, LHP atas LKPD, oleh BPK sebelum tahun 2018 masih menggunakan Standar Pelaporan Pemeriksaan sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2007 tentang SPKN. Sedangkan mulai tahun 2018 proses pemeriksaan dan penyusunan laporan menggunakan acuan baru yaitu Peraturan BPK RI Nomor 1 tahun 2017 tentang SPKN. Mengingat bahwa data yang digunakan adalah data tahun 2014 dan tahun 2015, maka dalam penyusunan karya tulis tugas akhir ini penulis melakukan analisis menggunakan acuan Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2007 tentang SPKN.

Proses pemeriksaan keuangan daerah yang dilakukan oleh BPK mencakup perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pemeriksaan LKPD ini yaitu, BPK sebagai pemeriksa, pihak yang bertanggung jawab/diperiksa, dan pengguna LHP.

2.2.2 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan BPK Mengacu SPKN (PSP 02)

PSP 02 menjabarkan standar pelaksanaan pemeriksaan yang harus ditempuh oleh pemeriksa dalam hal ini BPK dalam melakukan proses pemeriksaan. Standar ini mencakup tanggung jawab pemeriksa dalam melaksanakan tugasnya mulai dari perencanaan, pengumpulan bukti pemeriksaan, pengembangan temuan pemeriksaan, dan supervisi. PSP 02 ini bertujuan agar pemeriksa dapat merencanakan pemeriksaan yang berkualitas dan melaksanakannya dengan efisien dan efektif untuk memperoleh bukti yang cukup dan kuat.

BPK wajib menyiapkan perencanaan pemeriksaan dengan sebaik-baiknya dan menyertakan perencanaan strategis untuk memenuhi pelaksanaan tugas pemeriksaan. Prosedur pemeriksaan dalam perencanaan tersebut harus dilaksanakan secara tertib untuk dapat memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan tepat. Bukti pemeriksaan tersebut juga dinilai kecukupan dan ketepatannya sehingga perlu pendalaman pemeriksaan atas bukti yang dinilai terdapat kecurangan/dokumen bukti tidak otentik.

Bukti pemeriksaan dapat diperoleh dengan pengamatan, wawancara, survei, dan pengukuran. Perolehan bukti ini dapat dilakukan sendiri oleh pemeriksa maupun menggunakan bantuan tenaga ahli.

Berdasarkan PSP 02 secara umum pelaksanaan pemeriksaan harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Pemeriksa harus mengomunikasikan perencanaan pemeriksaan kepada entitas yang diperiksa.
2. Pemeriksa harus mempertimbangkan hasil pemeriksaan sebelumnya.
3. Pemeriksa harus merancang pemeriksaan untuk memberikan keyakinan yang memadai guna mendeteksi salah saji material yang disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan.
4. Pemeriksa harus merencanakan dan melaksanakan prosedur pemeriksaan supaya bukti yang cukup dan andal dapat dikumpulkan.
5. Pemeriksa harus menyiapkan dan memelihara dokumentasi pemeriksaan.

2.2.3 Standar Pelaporan Pemeriksaan BPK Mengacu SPKN (PSP 03)

Pemeriksaan keuangan daerah yang telah selesai kemudian harus dikomunikasikan kepada pihak yang berwenang dengan menyusun laporan hasil pemeriksaan. Kewajiban penyusunan LHP ini memiliki tujuan dan fungsi sebagai:

1. Media komunikasi hasil pemeriksaan kepada pihak yang berkepentingan dan masyarakat umum.
2. Mencegah terjadinya kesalahpahaman atas hasil pemeriksaan.
3. Membuat hasil pemeriksaan sebagai bahan melakukan tindakan perbaikan oleh pihak yang bertanggung jawab.
4. Memudahkan pemantauan tindak lanjut untuk menentukan pengaruh tindakan perbaikan yang semestinya dilakukan.

Di dalam lingkup pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan atas LKPD, pelaporan pemeriksaan mengacu pada Peraturan BPK RI Nomor 1 tahun 2007 Lampiran IV yaitu PSP 03 tentang Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan. Menurut SPKN PSP 03, LHP merupakan bentuk tertulis dari pertanggungjawaban pemeriksaan oleh pemeriksa yang memuat analisis atas pengujian bukti yang diperoleh saat pelaksanaan pemeriksaan. Di dalam LHP terdapat penafsiran logis mengenai hal pokok yang didasarkan atas hasil pengujian bukti dan bukan sekadar ringkasan temuan. Atas temuan dan analisis bukti tersebut kemudian pemeriksa memberikan rekomendasi secara tertulis di dalam LHP atas LKPD sehingga entitas yang bertanggungjawab atas LKPD tersebut dapat menindaklanjuti rekomendasi dari BPK.

PSP 03 mengamanatkan bahwa Pemeriksa harus menyusun LHP secara tertulis dan harus tepat waktu, lengkap, akurat, objektif, meyakinkan, jelas, dan ringkas.

Unsur-unsur penyusunan LHP yang wajib dipenuhi sesuai dengan PSP 03 yaitu,

- a. Laporan hasil pemeriksaan harus menyatakan bahwa pemeriksaan dilakukan sesuai dengan Standar Pemeriksaan.
- b. LHP atas LKPD harus mengungkapkan bahwa pemeriksa telah melakukan pengujian atas kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan.
- c. Laporan atas pengendalian intern harus mengungkapkan kelemahan dalam pengendalian intern atas pelaporan keuangan yang dianggap sebagai “kondisi yang dapat dilaporkan” dan harus mengkomunikasikan secara tertulis kelemahan tersebut kepada entitas yang diperiksa melalui laporan tentang pengendalian intern.
- d. LHP yang memuat adanya kelemahan dalam pengendalian intern, kecurangan, penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, dan ketidakpatutan, harus dilengkapi tanggapan dari pimpinan atau pejabat yang bertanggungjawab pada entitas yang diperiksa mengenai temuan dan rekomendasi serta Tindakan koreksi yang direncanakan.
- e. Informasi rahasia yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan untuk diungkapkan kepada umum tidak diungkapkan dalam laporan hasil pemeriksaan. Namun laporan hasil pemeriksaan harus mengungkapkan sifat informasi yang tidak dilaporkan tersebut dan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyebabkan tidak dilaporkannya informasi tersebut.

- f. Laporan hasil pemeriksaan diserahkan kepada Lembaga perwakilan, entitas yang diperiksa, pihak yang mempunyai kewenangan untuk mengatur entitas yang diperiksa, pihak yang bertanggung jawab untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan, dan kepada pihak lain yang diberi wewenang untuk menerima laporan hasil pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai tambahan, menurut UU Nomor 15 tahun 2004 pasal 17 ayat (2), LHP atas LKPD harus disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima LKPD. LHP atas LKPD tersebut kemudian juga disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Laporan yang telah disampaikan kepada Lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum.

2.3 Opini Badan Pemeriksa Keuangan

Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. BPK selaku pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan atas LKPD kemudian akan memberikan suatu opini yang menjadi pernyataan profesional BPK terkait kewajaran informasi keuangan yang telah disajikan dalam LKPD didasarkan pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian internal.

2.3.1 Opini BPK berdasarkan UU No. 15 Tahun 2004

Dalam memberikan opini, sesuai dengan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK dapat memberikan 4 jenis opini terhadap LKPD yang diperiksa. 4 jenis opini itu yaitu, opini wajar tanpa pengecualian (*Unqualified opinion*), opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Opini WTP menjadi tingkatan tertinggi dari status kewajaran dan kesesuaian laporan keuangan yang telah di audit dengan standar yang berlaku umum. Untuk memberikan opini WTP, pemeriksa perlu mempertimbangkan banyak faktor yang terdapat di dalam laporan keuangan yang diperiksa. Untuk mendapatkan opini WTP dari BPK, LKPD perlu benar-benar disusun sesuai dan patuh dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku dan peraturan perundangan-undangan yang mengikatnya tanpa ada temuan yang bernilai signifikan. LKPD tersebut harus disajikan dalam tingkat kewajaran dalam semua hal yang material.

Opini WDP menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa dalam hal ini pemerintah daerah telah menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.

Opini Tidak Wajar memberikan pendapat pemeriksa bahwa laporan keuangan pemerintah daerah yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar dalam hal-hal yang material.

Pernyataan menolak memberikan opini menyatakan bahwa pemeriksa tidak menyatakan pendapat atas laporan keuangan pemerintah daerah karena lingkup audit yang dilaksanakan tidak cukup untuk merumuskan suatu opini.

Opini yang diberikan BPK menjadi sumber penilaian atas LKPD dan pertanggungjawaban perangkat daerah kepada undang-undang dan masyarakat. Selain itu, opini atas LKPD menjadi bentuk pencapaian daerah dalam hal pengelolaan keuangan.

2.3.2 Kriteria Pemberian Opini

Menurut Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, terdapat 4 kriteria dalam pemberian opini oleh BPK atas pemeriksaan keuangan. 4 kriteria tersebut sebagai berikut:

- 1) Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) PP 71 Tahun 2010

Pengelolaan dan pengadministrasian keuangan pemerintah baik pusat maupun daerah harus mengacu dan menggunakan standar akuntansi pemerintah yang berlaku yaitu PP. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dari PP. 71 Tahun 2010 tersebut kemudian Komite Standar Akuntansi Pemerintah menerbitkan PSAP dan KSAP yang digunakan sebagai petunjuk teknis proses akuntansi di lingkungan pemerintahan. Pemerintah daerah wajib menggunakan PSAP dan KSAP sebagai dasar dalam menjalankan proses bisnis keuangan di lingkungan pemerintahannya.

2) Kecukupan Pengungkapan

Laporan keuangan dikatakan memiliki kecukupan pengungkapan ketika semua informasi yang dirasa material sudah disajikan dengan benar dalam laporan keuangan. Materialitas suatu informasi dapat diukur dengan seberapa besar pengaruhnya terhadap proses pengambilan keputusan oleh pihak yang menggunakan laporan keuangan.

Materialitas terdiri dari 2 kelompok, pertama materialitas kuantitatif dan kedua materialitas kualitatif. Materialitas kuantitatif menggunakan ukuran kuantitatif untuk tingkatannya, sedangkan materialitas kualitatif menggunakan pertimbangan profesional.

Materialitas ini ditetapkan dan dibuat batasannya untuk tingkat keseluruhan (*planning materiality*) dan tingkat akun (*tolerable error/performance materiality*).

3) Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan

Keuangan negara yang menjadi fondasi dan akar keberlangsungan sebuah negara menjadi hal yang sangat sensitif dengan adanya ketidakpatuhan dan penyimpangan dalam pengelolaannya. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia menerbitkan peraturan undang-undang yang berguna untuk memberikan arahan dan rambu-rambu bagi penyelenggara pemerintahan negara dalam proses pengelolaan keuangan negara. Peraturan ini harus dipatuhi dan dijalankan, sedangkan setiap ketidakpatuhan terhadap peraturan akan menjadi temuan ketika dilakukan pemeriksaan dan mengindikasikan kualitas LKPD yang kurang baik.

Temuan kepatuhan tersebut dapat dikelompokkan menjadi beberapa kelompok sebagai berikut: temuan indikasi tindak pidana; temuan kerugian negara/daerah; temuan administrasi; temuan kekurangan penerimaan negara/daerah; dan temuan potensi kerugian negara/daerah.

4) Efektifitas Sistem Pengendalian Internal

Sistem pengendalian internal ada untuk mengoptimalkan proses pemerintahan sehingga meminimalkan kemungkinan adanya gangguan dan pelanggaran. Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang baik akan memberikan dampak positif terhadap LKPD yang disusun oleh pemerintah daerah. SPI menjadi salah satu dasar penentuan opini hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK. Ketika SPI baik maka BPK akan memberikan opini yang baik. Sedangkan jika SPI yang ada kurang baik, maka kualitas opini yang diberikan juga akan turun.