

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konsep good governance adalah konsep perbaikan pemerintah yang berusaha diwujudkan oleh bangsa Indonesia. Konsep ini menawarkan sistem tata kelola pemerintahan yang sangat baik. World Bank mendefenisikan good governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif. Ada tiga hal yang ditekankan dalam konsep good governance yaitu transparansi, akuntabilitas publik dan value for money (*economy, efficiency, effectiveness*) (Mardiasmo, 2009 dalam Saeni, Jurnal Akuntansi Keuangan Daerah, 2013 : 88).

Upaya perwujudan good governance sangat penting dalam konteks demokratisasi dan pembatasan kekuasaan. Salah satu prinsip dasar yang mendasari good governance adalah pemisahan kekuasaan, yang dikenal dalam dua dimensi: horizontal dan vertikal. Dalam hal ini berkaitan dengan otonomi daerah, yaitu dengan adanya kesetaraan hubungan pusat dan daerah. Setiap pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur atau mengelola daerahnya sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah menurut undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintah daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah 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.

Merujuk pada konsep good governance yaitu akuntabilitas publik, salah satu bentuk dari akuntabilitas pemerintah daerah adalah penyampaian laporan keuangan pada pemerintah pusat. Laporan ini akan menjadi bahan evaluasi dari penyelenggaraan pemerintah daerah dan kemudian digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun rancangan kebijakan otonomi daerah berupa pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Salah satu sumber informasi dari penilaian Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah (EKPPD) ini adalah laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah (APBD). Laporan pertanggungjawaban APBD tersebut disusun dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Akuntabilitas publik sebagai pilar utama good governance, penyampaian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pelaporan rutin, tetapi juga sebagai dasar untuk evaluasi kinerja melalui Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah (EKPPD). Proses ini diperkuat oleh peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga independen yang bertugas memverifikasi keakuratan dan kepatuhan pengelolaan keuangan negara, termasuk LKPD dari pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

Badan pemeriksa Keuangan atau BPK merupakan lembaga yang mempunyai tugas guna memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 bab

7A pasal 23e, bahwa BPK mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Adapun ruang lingkup objek yang diperiksa oleh BPK meliputi pemerintah pusat beserta kementerian dan lembaga terkait, pemerintah daerah yang meliputi pemerintah daerah provinsi, kota, kabupaten beserta BUMD-nya dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Adapun kajian yang menjadi bahan pemeriksaan 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 merupakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan arsip ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu tidak mencakup dalam pemeriksaan keuangan dan kinerja. Analisis laporan keuangan pemerintah daerah dalam konteks ini didasarkan pada landasan hukum yang meliputi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang secara bersama-sama memberikan kerangka regulasi untuk penyusunan, penyajian, dan evaluasi laporan keuangan daerah guna memastikan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan publik.

Menurut peraturan Pemerintah nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah, laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah,

yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam suatu periode pelaporan. Unsur-unsur yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan LRA, Belanja, Transfer, dan pembiayaan.

Hasil dari pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akan menghasilkan pendapat atau opini mengenai kewajaran suatu laporan keuangan. Opini ini mencerminkan sejauh mana laporan keuangan tersebut sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dan dapat diandalkan. Di sisi lain, hasil dari pemeriksaan kinerja akan memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi yang berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan serta pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

Perlu dicatat bahwa opini BPK tidak selalu berorientasi pada keburukan. Meskipun adanya temuan pelanggaran atau ketidaksesuaian dalam laporan keuangan dapat mempengaruhi penilaian BPK, opini yang diberikan juga dapat mencerminkan perbaikan dan kemajuan yang telah dicapai oleh pemerintah daerah. Jika laporan keuangan menunjukkan transparansi, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku, maka BPK dapat memberikan opini yang positif, seperti Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Sebaliknya, jika terdapat banyak temuan pelanggaran atau ketidaksesuaian yang signifikan, hal ini dapat mengakibatkan opini yang lebih rendah, seperti Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atau bahkan Tidak Wajar (TW). Namun, penilaian ini seharusnya dilihat sebagai kesempatan untuk melakukan perbaikan, bukan semata-mata sebagai penilaian negatif. Dengan demikian, hasil pemeriksaan BPK dapat menjadi alat untuk mendorong peningkatan kualitas pengelolaan keuangan dan tata

kelola pemerintahan yang lebih baik di masa depan. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk menanggapi temuan dan rekomendasi BPK dengan serius, melakukan perbaikan yang diperlukan, dan terus berupaya untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan.

Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pasal 16 ayat 1 menyatakan bahwa opini merupakan pernyataan profesional dari pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini ini didasarkan pada beberapa kriteria penting yang harus dipenuhi. Pertama, laporan keuangan harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), yang menjadi pedoman dalam penyusunan laporan keuangan untuk memastikan bahwa informasi yang disajikan dapat dipahami dan diandalkan. Kesesuaian ini mencakup penerapan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku dan konsistensi dalam penyajian laporan.

Kedua, kecukupan pengungkapan informasi dalam laporan keuangan juga menjadi kriteria penting. Hal ini berarti bahwa semua informasi yang relevan dan material harus diungkapkan dengan jelas, sehingga pengguna laporan dapat memahami kondisi keuangan dan kinerja pemerintah daerah secara menyeluruh. Ketiga, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku juga menjadi aspek yang tidak kalah penting. Laporan keuangan harus disusun dan disajikan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur pengelolaan keuangan negara, sehingga dapat memastikan bahwa semua transaksi dan kegiatan keuangan dilakukan secara sah dan sesuai dengan peraturan yang ada. Terakhir, efektivitas

Sistem Pengendalian Internal (SIP) juga menjadi salah satu kriteria dalam penilaian opini. Sistem pengendalian internal yang baik akan membantu mencegah terjadinya kesalahan, penyimpangan, dan fraud dalam pengelolaan keuangan, serta memastikan bahwa laporan keuangan yang disajikan adalah akurat dan dapat dipercaya.

Dengan memenuhi kriteria-kriteria tersebut, laporan keuangan dapat dinyatakan wajar, dan opini yang diberikan oleh BPK akan mencerminkan kewajaran informasi keuangan yang disajikan, sehingga dapat menjadi dasar bagi pengambilan keputusan yang lebih baik dalam pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdapat empat opini/pendapat yang dapat diberikan oleh pemeriksa dalam hal ini yaitu BPK, diantaranya (a) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (b) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (c) opini tidak wajar (*advised opinion*), dan (d) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) menandakan bahwa laporan keuangan sudah baik yang artinya sudah diungkapkan secara wajar dan cukup meliputi segala hal material. Kemudian opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sama halnya dengan WTP kecuali jika terdapat dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan. Kemudian opini Tidak Wajar (TW) merupakan opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dan cukup, dalam semua hal material. Terakhir adalah pernyataan menolak memberikan opini, pernyataan ini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan.

Berkaitan dengan upaya perwujudan good governance yaitu perlu adanya otonomi daerah, salah satu bagian dari otonomi daerah adalah dengan dilakukan pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah memberikan ruang atau wewenang terhadap pemerintah daerah untuk mempercepat laju pertumbuhan daerah. Pemekaran wilayah dilakukan untuk mencapai optimalisasi pelaksanaan pemerintahan dan memudahkan *public service* di daerah otonomi baru (Mardiasmo, 2004: 117). Salah satu manfaat pemekaran wilayah adalah terbentuknya daerah otonomi baru yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat yang akhirnya dapat mensejahterakan masyarakat pada daerah pemekaran (Mardiasmo, 2004: 22).

Dalam konteks otonomi daerah, audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki peran yang sangat penting. BPK bertugas untuk melakukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah, termasuk daerah otonomi baru yang terbentuk akibat pemekaran wilayah. Melalui audit ini, BPK menilai kewajaran laporan keuangan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta efektivitas sistem pengendalian internal yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Hasil audit BPK tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan, tetapi juga memberikan rekomendasi untuk perbaikan yang dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Dengan demikian, audit BPK berkontribusi pada penguatan good governance di daerah otonomi baru, memastikan bahwa sumber daya yang ada dikelola dengan baik dan pelayanan publik dapat ditingkatkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang menjalankan otonomi daerah dengan cukup baik terlihat dari peningkatan opini yang diberikan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah di provinsi Nusa Tenggara Timur. Kabupaten Kupang, sebagai salah satu dari 21 kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur, memiliki peran yang signifikan dalam konteks otonomi daerah dan pengelolaan keuangan. Berikut disajikan Rekomendasi Tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang pada tahun 2022 & 2023.

Tabel 1.1
Rekomendasi Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK

No	Tahun	Opini	Temuan	Rekomendasi
1.	2022	WTP	1. Penatausahaan dan pelaporan keuangan daerah melalui SIPD belum sepenuhnya tertib	Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang telah secara utuh. Hal ini dapat dilihat bahwa pada Tahun 2022 seluruh OPD telah menggunakan Aplikasi SIPD dalam transaksi anggaran (Dokumen Pelaksanaan Anggaran) dan transaksi Penatausahaan sampai pada proses menyusun laporan keuangan. Masih terdapat beberapa kekurangan aplikasi yang belum terselesaikan, permasalahan-permasalahan terutama organisasi dan kualitas sumber daya manusia yang masih terbatas. Kondisi/permasalahan tersebut merupakan masukan/pengalaman bagi Pemerintah daerah guna

No	Tahun	Opini	Temuan	Rekomendasi
			2. Penatausahaan Aset Tetap belum tertib	pembenahan sistem informasi secara terus menerus agar hambatan implementasi dapat tereliminasi di tahun-tahun mendatang. Perlunya Peningkatan SDM Aparatur Pengelola Barang
2	2023	WTP	1. Kesalahan penganggaran 2. Kelebihan pembayaran tunjangan pelaksana tugas belajar, belanja honorarium, dan perjalanan dinas 3. Pelampauan anggaran dalam pengelolaan dana BOS 4. Kekurangan volume pekerjaan pada belanja barang dan belanja modal	Realisasi Belanja Jasa pada 13 SKPD dan 26 Puskesmas Tidak Sesuai Ketentuan Rekomendasi untuk dilakukan penyetoran terhadap kelebihan pembayaran

No	Tahun	Opini	Temuan	Rekomendasi
			5. Penetausahaan aset tetap diantaranya pencatatan aset ganda, tidak sesuai kondisi aset, dan tidak didukung bukti kepemilikan	Perlu dilakukan Inventarisasi BMD, Penelusuran dan Penilaian Aset

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan Keuangan Daerah (LKPD) Kabupaten Kupang tahun 2022 dan 2023.

Dari data yang terurai diatas, Kabupaten Kupang mendapat opini WTP pada tahun 2022 dan 2023, dengan beberapa rekomendasi tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Penulis memilih Kabupaten Kupang sebagai objek penelitian karena opini yang diberikan dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) terhadap laporan keuangan pemerintah daerahnya. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada tahun 2022 dan 2023 mencerminkan upaya perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan. Namun hal ini masih permasalahan yaitu ada beberapa rekomendasi yang belum ditindaklanjuti oleh pemerintah kabupaten kupang. Meskipun telah mencapai WTP berturut-turut, laporan BPK menunjukkan adanya rekomendasi spesifik terkait penguatan sistem pengendalian internal, transparansi pengelolaan anggaran, dan kepatuhan terhadap standar akuntansi pemerintah, yang memberikan peluang untuk analisis mendalam mengenai hambatan dan inovasi dalam proses tindak lanjut.

Hal ini menjadi menarik untuk dianalisis, mengingat opini WTP tidak hanya mencerminkan kinerja keuangan yang baik, tetapi juga mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam menjalankan tata kelola yang baik. Pemerintah daerah juga

perlu menyusun rencana tindak lanjut yang jelas dan terukur untuk mengatasi setiap catatan yang diberikan oleh BPK. Rencana ini harus mencakup langkah-langkah spesifik yang akan diambil, penanggung jawab untuk setiap tindakan, serta tenggat waktu untuk pelaksanaan. Monitoring dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan tindak lanjut yang telah direncanakan juga sangat penting untuk memastikan bahwa perbaikan yang dilakukan memberikan hasil yang diharapkan.

Tindak lanjut yang dilakukan harus mencakup penyempurnaan prosedur dan kebijakan yang telah ada, serta memastikan bahwa semua pegawai yang terlibat dalam pengelolaan keuangan mendapatkan pelatihan yang memadai. Hal ini bertujuan untuk menjaga konsistensi dalam penerapan standar akuntansi dan praktik terbaik. Selain itu, pemerintah daerah harus terus melakukan monitoring dan evaluasi terhadap sistem pengendalian internal yang telah diterapkan, untuk memastikan bahwa tidak ada kelemahan yang dapat mengakibatkan terulangnya temuan di masa mendatang.

Secara keseluruhan, analisis tindak lanjut BPK atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Kupang tahun 2022 & 2023 yang menunjukkan bahwa perbaikan yang sistematis dan berkelanjutan sangat penting untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Dengan langkah-langkah yang tepat, diharapkan pemerintah daerah dapat terus meningkatkan kualitas laporan keuangan dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya. Keberhasilan dalam menanggapi catatan-catatan BPK akan menjadi indikator penting bagi pemerintah daerah dalam upaya mencapai tata kelola yang baik dan berkelanjutan, serta berkontribusi pada pembangunan daerah yang lebih baik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kupang.

Penelitian ini penting untuk mengetahui apa saja tindak lanjut yang dilakukan pemerintah kabupaten kupang atas rekomendasi yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Apa yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap temuan yang tidak direkomendasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selain itu, penelitian ini dilakukan karena opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu indikator penting dalam menilai akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang menegaskan bahwa setiap penyelenggara negara wajib menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Dengan demikian, analisis terhadap opini BPK dapat memberikan gambaran objektif mengenai sejauh mana pemerintah daerah, dalam hal ini Kabupaten Kupang, telah memenuhi prinsip-prinsip tersebut dalam pengelolaan keuangannya. penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi bagi peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga dapat memperkuat kepercayaan publik dan meningkatkan daya saing Kabupaten Kupang.

Merangkum dari latar belakang diatas, maka penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Tindak Lanjut Opini Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang”**

1.2 Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apa saja tindak lanjut yang dilakukan pemerintah Kabupaten Kupang atas rekomendasi yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2022 dan 2023?
2. Apa yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap temuan yang tidak direkomendasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 2023.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebelumnya yang telah diuraikan, maka peneliti tujuan:

1. Untuk mengetahui Apa saja tindak lanjut yang dilakukan pemerintah Kabupaten Kupang atas rekomendasi yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2022 dan 2023.
2. Untuk mengetahui apa yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap temuan yang tidak direkomendasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2023.

1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat, sebagai berikut:

a. Manfaat Teoris

Manfaat teoritis penelitian ini meliputi pengayaan khazanah ilmu di bidang akuntansi dan pemerintahan, terutama analisis opini laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini berkontribusi pada pemahaman tindak lanjut Pemerintah Kabupaten Kupang terhadap rekomendasi Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK) serta penanganan temuan yang tidak direkomendasikan. Hasilnya juga dapat menjadi referensi untuk penelitian lanjutan dan pengembangan teori dalam konteks tata kelola yang baik serta pengelolaan keuangan publik.

b. Manfaat Praktik

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang

Penelitian ini memberikan masukan dan evaluasi berharga bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dalam pengelolaan keuangan, sehingga meningkatkan efektivitas pencapaian tujuan. Analisis tindak lanjut opini BPK menghasilkan rekomendasi konkret untuk memperbaiki kinerja organisasi, akuntabilitas, transparansi, dan kepercayaan masyarakat.

2. Bagi Akademik

Bagi kalangan akademik, penelitian ini dapat menjadi sebagai sumber referensi berharga bagi kalangan akademik dalam pengembangan ilmu akuntansi dan pemerintahan. Hasilnya memperkaya literatur analisis opini laporan keuangan pemerintah daerah, serta memperdalam pemahaman hubungan antara audit, opini BPK, dan pengelolaan keuangan publik. Selain itu, penelitian ini menjadi fondasi bagi penelitian lanjutan terkait topik serupa.

3. Bagi penelitian selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan data empiris berharga untuk penelitian lanjutan. Temuan-temuannya berfungsi sebagai acuan bagi studi mendalam tentang opini BPK, audit, dan pengelolaan

keuangan daerah. Dengan demikian, penelitian ini meningkatkan pemahaman isu pemerintah daerah dan membuka peluang penelitian komprehensif di masa depan.