

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia menerapkan tiga konsep dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Ketiga konsep tersebut meliputi desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah telah dijelaskan terkait sistem otonomi daerah. Konsep otonomi daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tentunya dengan diterapkannya sistem tersebut, telah terdapat harapan turut terciptanya suatu sistem pertanggungjawaban pemerintah daerah. Hal ini dapat dicapai apabila terciptanya suatu pemerintah daerah yang akuntabel (Heriningsih & Marita, 2013).

Salah satu bentuk akuntabilitas yang dilakukan pemerintah daerah adalah menerbitkan berbagai macam laporan, salah satunya berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab agar laporan keuangan tersebut harus disusun dan disajikan secara wajar sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Selain itu, dijelaskan pula bahwa pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan harus sesuai dengan pengendalian intern yang memadai. Hal ini dilakukan agar laporan keuangan terbebas dari salah saji material, baik yang disebabkan oleh kecurangan maupun kesalahan.

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan pemerintah yang tetib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab sebagaimana yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan yang akuntabel maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sesuai dengan maksud dan tujuan undang-undang tersebut maka negara/pemerintah membentuk suatu instansi pemeriksaan keuangan negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini dengan tujuan untuk mencegah penyalahgunaan dan ketidakefisienan penggunaan sumber daya. Dalam menjalankan fungsi pemeriksaan, BPK melakukan proses audit yang berperan sebagai pemberi informasi atau pendeteksi kecurangan, seperti adanya pengeluaran sumber daya publik yang berlebihan atau hilang.

Pemeriksaan atau audit yang telah dilakukan oleh BPK diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan pengguna Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) atas informasi yang disajikan dalam laporan yang diperiksa tersebut (Setyaningrum et al., 2015). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara pasal 15 antara lain menyatakan bahwa atas pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), nantinya BPK wajib menyusun sebuah Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Selanjutnya, pada pasal 16 antara lain menjelaskan dalam LHP tersebut memuat beberapa hal, seperti opini BPK mengenai tingkat kewajaran informasi yang terdapat dalam laporan keuangan. Selain itu juga terdapat catatan temuan pemeriksaan atau temuan audit yang telah berhasil diduplikasinya. Lalu,

BPK juga turut memberikan rekomendasi terkait tindakan yang seharusnya dilakukan oleh pihak instansi yang diaudit sebagai bentuk tanggung jawab dan perbaikan atas temuan yang telah disampaikan.

Berdasarkan Modul Teknik Pengelolaan Keuangan Negara LAN-RI dalam Effendy (2013), opini audit diberikan oleh BPK sebagai bentuk pernyataan profesionalnya selaku auditor terhadap kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Opini ini tidak ditentukan tanpa adanya dasar tertentu. Dalam pengambilan keputusan BPK untuk menyatakan opininya terhadap suatu LKPD haruslah didasarkan pada beberapa kriteria. Adapun kriteria tersebut sebagai berikut.

- a. Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah (SAP);
- b. Pengungkapan yang memadai;
- c. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
- d. Efektivitas sistem pengendalian internal (SPI).

Temuan audit yang terdapat dalam LHP memuat catatan atas berbagai macam permasalahan pada instansi yang sedang diaudit. Apabila keempat kriteria yang menjadi dasar BPK dalam memberikan opini audit tidak terpenuhi maka hal ini juga termasuk ke dalam temuan permasalahan. Akan tetapi, dalam LHP BPK yang dimaksud sebagai temuan audit terdiri atas permasalahan terkait dengan kelemahan pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Lalu, kedua jenis permasalahan tersebut pun terbagi menjadi beberapa kategori. Temuan terkait kelemahan SPI terbagi menjadi tiga kategori permasalahan, yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan. Lalu,

kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran dan kelamahan struktur pengendalian internal. Pada permasalahan terkait ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan, terbagi menjadi permasalahan yang berdampak finansial dan juga tidak berdampak finansial.

Setiap temuan yang telah disampaikan oleh BPK dalam LHP disertai dengan rekomendasi. Terkait dengan temuan permasalahan yang berdampak finansial, BPK memberikan rekomendasi berupa pengembalian sejumlah uang yang harus dibayarkan sebagai bentuk ganti kerugian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara antara lain menjelaskan bahwa rekomendasi yang telah diberikan oleh BPK terhadap permasalahan harus dipenuhi dan ditindaklanjuti oleh pihak yang bersangkutan. Dalam melakukan pembayaran tersebut, diberikan jangka waktu maksimal selama 60 (enam puluh) hari kepada pihak yang bersangkutan untuk membayarnya.

Telah dijelaskan bahwa dalam LHP turut memuat temuan audit. Membahas mengenai temuan audit, terdapat sebuah persepsi bahwa temuan tersebut dapat dijadikan sebagai bentuk indikator yang mencerminkan suatu instansi (Rahmawati, 2017). Persepsi ini muncul dikarenakan sebuah pemikiran dari masyarakat umum. Adapun pemikiran tersebut berupa jumlah temuan permasalahan audit yang disampaikan oleh BPK terkait dengan LKPD suatu pemerintah daerah dapat mencerminkan bagaimana sumber daya publik disalahgunakan, baik itu terkait dengan pengelolaan keuangan maupun yang lainnya.

Temuan audit menentukan opini audit yang didapatkan. BPK dalam suatu publikasinya menyatakan bahwa opini yang dikeluarkannya biasanya memiliki hubungan yang berlawanan dengan jumlah temuan yang diperoleh auditor di lapangan. Semakin banyak temuan yang didapatkan maka akan mengakibatkan semakin tidak baik opini yang dihasilkan, begitu pula sebaliknya ketika auditor memperoleh temuan dalam jumlah yang sedikit maka akan berpengaruh kepada semakin baiknya opini yang dikeluarkan.

Berdasarkan beberapa penjelasan tersebut telah dapat diambil gambaran bahwa BPK bertanggung jawab untuk menyatakan suatu opini atas seluruh laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksanya. Sebagai contoh, salah satu pemerintah daerah yang laporan keuangannya telah diperiksa dan telah diberikan opini oleh BPK adalah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat yang terdiri dari dua puluh entitas dengan rincian berupa satu provinsi, tujuh kota dan dua belas kabupaten.

Terhitung sejak tahun 2015, dua belas daerah dari keseluruhan sembilan belas kabupaten/kota Sumatera Barat telah berhasil mendapatkan opini WTP. Hal ini merupakan suatu prestasi bagi Provinsi Sumatera Barat dikarenakan opini WTP merupakan opini yang paling bagus dan paling tinggi. Dengan prestasi demikian sangat disayangkan bahwa masih terdapat sebelas daerah yang jumlah temuannya cukup tinggi atau pun di tiap tahunnya selalu fluktuatif dengan tren meningkat. Daerah tersebut antara lain Kabupaten Agam, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok,

Kabupaten Solok Selatan, Kota Bukittinggi, Kota Padang, dan Kota Sawahlunto. Hal ini menandakan bahwa terdapat kesenjangan antara kondisi ideal terkait dengan konsep temuan dan opini yang telah dipaparkan sebelumnya. Terlebih apabila melihat dari kelima daerah tersebut terdapat daerah yang jumlah temuannya meningkat tetap mendapatkan opini WTP. Sementara itu, daerah yang jumlah temuannya menurun justru opininya turut menurun, yang semula WTP menjadi WDP.

Kemudian, jika dilihat dari sisi tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, mayoritas tiap daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat masih sedikit yang telah melaksanakan tindak lanjut yang sesuai rekomendasi. Hal ini dapat dilihat bahwa tindak lanjut yang sesuai rekomendasi hanya berada pada kisaran 60%. Adapun beberapa daerah tersebut antara lain Kabupaten Agam, Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Tanah Datar, Kota Bukittinggi, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman, Kota Sawahlunto, dan Kota Solok. Data ini kemudian memunculkan sebuah pertanyaan, mengapa mayoritas dari kabupaten/kota di Sumatera Barat yang temuannya fluktuatif dengan tren meningkat dan tindak lanjut rekomendasinya masih berada di kisaran 60% tersebut tetap mendapatkan WTP? Oleh karena itu, perlu untuk mengetahui bagaimana pola temuan audit yang terjadi pada beberapa daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Selain itu, dirasa perlu untuk mengetahui apa saja temuan audit yang terjadi pada beberapa daerah tersebut dan apakah terdapat kemungkinan fenomena temuan berulang.

Pola temuan audit yang dimaksud adalah bentuk tetap dari berbagai macam permasalahan yang terdapat dalam suatu temuan. Dengan ditemukannya pola temuan maka akan mempermudah dalam mengetahui apakah terdapat kecenderungan/kemungkinan temuan berulang. Adapun indikator dari terdapatnya kecenderungan temuan berulang tersebut berupa terdapatnya bentuk permasalahan yang sama yang terjadi pada OPD yang sama di suatu pemerintah daerah selama lebih dari satu kali dalam periode tertentu.

Pembahasan akan hal serupa mengenai temuan dan opini hasil pemeriksaan BPK sudah cukup banyak dilakukan sebelumnya. Adapun beberapa penelitian mengenai pengaruh temuan terhadap opini telah dilakukan oleh Rudiansyah dan Siregar (2019), Zahara dan Malichah (2017) dan Rahman (2016). Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya telah membuktikan bahwa temuan audit berpengaruh terhadap opini. Penelitian-penelitian tersebut dilakukan dengan menganalisis beberapa macam daerah, dimulai dari seluruh provinsi yang ada di Indonesia, Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh serta Lampung.

Terdapat pula beberapa temuan yang memang membahas mengenai analisis dari temuan audit berulang. Penelitian yang dilakukan oleh Sari, Octaviani dan Lisdawati (2018) menganalisis temuan SPI pada provinsi Sumatera Barat dengan periode 2014-2016. Dari penelitian tersebut didapatkan hasil bahwa memang terdapat temuan berulang terkait dengan SPI yang berkaitan dengan kegiatan pengendalian dan lingkungan pengendalian. Selain itu, Sholhah, Alim dan Musyarofah (2016) pun juga membahas mengenai temuan berulang dengan berfokus pada objek belanja. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa atas

temuan berulang terdapat sebuah pola praktik *fraud* yang dilakukan secara bersama-sama oleh perencana, PPTK, bendahara, dan staf pembantu pelaksana. Terdapat pula penelitian yang dilakukan oleh Aprimulki dan Halim (2021) yang berfokus pada temuan berulang bantuan keuangan partai politik. Penelitian ini menganalisis temuan pada Kabupaten Temanggung. Atas penelitian tersebut, telah didapatkan hasil bahwa memang terjadi temuan berulang yang penyebabnya dikarenakan pemahaman administrasi yang lemah, tidak konsistennya peraturan dan terlambatnya pencairan penganggaran.

Meskipun sudah terdapat beberapa penelitian yang membahas mengenai temuan audit, dapat dikatakan hingga saat ini masih belum banyak dieksplorasi, terutama di Provinsi Sumatera Barat. Hal ini cukup disayangkan mengingat bahwa pemerintah daerah se-Sumatera Barat terhitung sejak 2015 hampir keseluruhan berhasil mendapatkan opini WTP, kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Solok, Kabupaten Solok Selatan, dan Kota Padang Panjang serta Kota Solok. Selain itu, pemerintah daerah se-Sumatera Barat terus berhasil mempertahankan opini WTP dan meningkatkan opini WDP ke WTP hingga saat ini. Hanya terdapat dua kabupaten saja yang mengalami penurunan dari WTP menjadi WDP yaitu Kabupaten Padang Pariaman 2018 dan Kabupaten Kepulauan Mentawai pada 2020. Ditambah dengan fakta bahwa terdapat beberapa daerah yang temuannya, baik dari SPI maupun kepatuhan, selalu fluktuatif, seperti pada Kabupaten Agam, Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Padang Pariaman, Kota Bukittinggi, dan Kota Sawahlunto.

Tabel 1.1 Jumlah Temuan SPI dan Kepatuhan serta Perkembangan Opini pada Kabupaten/Kota dalam Provinsi Sumatera Barat

No.	Entitas	Periode	Temuan		Opini
			SPI	Kepatuhan	
1.	Kabupaten Agam	2015	3	6	WTP
		2016	5	7	WTP
		2017	9	7	WTP
		2018	3	5	WTP
		2019	4	2	WTP
		2020	11 ¹		WTP
2	Kabupaten Kepulauan Mentawai	2015	6	12	WDP
		2016	7	7	WDP
		2017	10	4	WTP
		2018	6	12	WTP
		2019	6	7	WTP
		2020	7 ¹		WDP
3	Kabupaten Padang Pariaman	2015	10	8	WTP
		2016	5	7	WTP
		2017	3	5	WTP
		2018	9	7	WDP
		2019	6	6	WTP
		2020	14 ¹		WTP
4	Kota Bukittinggi	2015	6	4	WTP
		2016	2	7	WTP
		2017	5	5	WTP
		2018	7	7	WTP
		2019	6	4	WTP
		2020	8 ¹		WTP
5	Kota Sawahlunto	2015	8	5	WTP
		2016	7	7	WTP
		2017	3	8	WTP
		2018	4	4	WTP
		2019	5	3	WTP
		2020	13 ¹		WTP

Sumber: LHP BPK atas LKPD masing-masing daerah yang dianalisis, data diolah.

Dari seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, kelima kabupaten/kota yang terdapat pada tabel merupakan daerah yang memiliki temuan

¹ BPK dalam menyusun LHP atas LKPD TA. 2020 tidak lagi membedakan antara temuan terkait SPI dan temuan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan melainkan hanya berdasarkan akun dari masing-masing temuan.

relatif tinggi dan cenderung fluktuatif meskipun masih tetap mendapatkan opini WTP. Oleh karena itu, penelitian ini nantinya dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis terkait dengan temuan yang terjadi pada beberapa kabupaten/kota di Sumatera Barat. Secara spesifiknya, penelitian ini akan memfokuskan analisis temuan pada Kabupaten Agam, Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Padang Pariaman, Kota Bukittinggi, dan Kota Sawahlunto dengan periode 2015-2020.

1.2 Rumusan Masalah

Hampir semua kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat telah mendapatkan opini WTP. Meskipun demikian, data menunjukkan masih terdapat beberapa daerah kabupaten/kota yang jumlah temuan auditnya cukup tinggi. Hal ini dapat menimbulkan pertanyaan dari berbagai kalangan, termasuk akademisi. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui:

1. Bagaimana pola dari temuan yang terjadi pada Kabupaten/Kota dalam Provinsi Sumatera Barat selama periode 2015-2020?
2. Apakah terdapat kecenderungan temuan berulang pada Kabupaten/Kota dalam Provinsi Sumatera Barat selama periode 2015-2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis terkait temuan yang terjadi pada beberapa kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Secara spesifik, berdasarkan rumusan masalah yang telah disajikan sebelumnya maka tujuan

penelitian ini adalah untuk membuktikan dan juga menganalisis secara empiris terkait beberapa hal berikut.

1. Pola dari temuan yang terjadi pada Kabupaten/Kota dalam Provinsi Sumatera Barat selama periode 2015-2020.
2. Terdapat kecenderungan temuan berulang pada Kabupaten/Kota dalam Provinsi Sumatera Barat selama periode 2015-2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang dikemukakan di atas, diharapkan penelitian ini ke depannya dapat memberikan manfaat di antaranya sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis

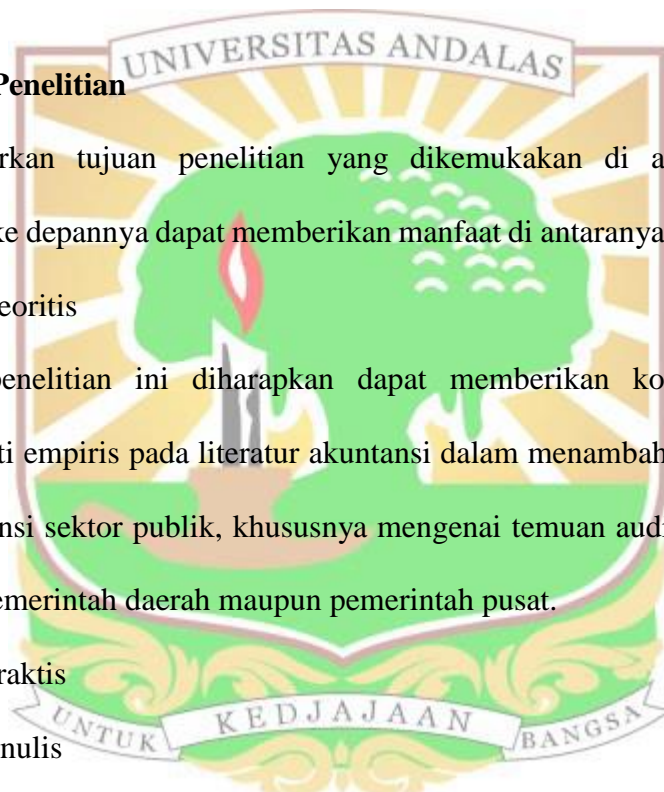
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa tambahan bukti empiris pada literatur akuntansi dalam menambah pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik, khususnya mengenai temuan audit berulang yang terjadi pada pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis

Dengan melakukan penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan sebagai sarana untuk penulis dalam memperluas dan menambah wawasan mengenai temuan audit berulang termasuk pola dari terjadinya hal tersebut.

- b. Bagi peneliti lain



Penelitian ini kedepannya diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan referensi untuk menyempurnakan penelitian-penelitian sejenis dengan mengeliminasi keterbatasan yang ada.

c. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi evaluasi dan pertimbangan kebijakan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas laporan keuangannya dan memperbaiki dan mencegah terkait permasalahan pengendalian internal dan kepatuhan perundang-undangan serta terkait menindaklanjuti rekomendasi dari temuan. Hal ini perlu dilakukan agar nantinya tidak akan terjadi lagi temuan berulang pada suatu pemerintah daerah. Selain itu, diharapkan juga penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan untuk Kementerian Dalam Negeri dalam mengevaluasi lebih lanjut kinerja pemerintah daerah.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan skripsi ini terbagi menjadi lima bab. Bab pertama merupakan pendahuluan. Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang, rumusan masalah yang menjadi dasar penelitian, tujuan, dan manfaat penelitian serta sistematika penelitian.

Lalu, terdapat tinjauan pustaka yang merupakan bab kedua dalam penelitian atau penulisan skripsi ini. Pada bab ini akan diuraikan mengenai landasan teori. Selain itu, juga akan diuraikan terkait penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang dijadikan sebagai literatur yang digunakan pada penelitian ini.

Kemudian dilanjutkan dengan bab ketiga. Bab ini berupa metodologi penelitian. Pada bab ini dikemukakan mengenai gambaran perencanaan dan metodologi penelitian yang digunakan pada penelitian ini. Secara spesifik, nantinya pada bab ini juga akan dijelaskan terkait jenis penelitian, pendekatan, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data, dan metode analisis data.

Selanjutnya, pada bab keempat berupa hasil dan pembahasan. Pada bab ini akan dibahas secara rinci analisis data-data yang digunakan dalam penelitian. Bab ini akan menjawab permasalahan penelitian yang akan diangkat berdasarkan hasil pengolahan data dan landasan teori yang relevan.

Penelitian ini akan diakhiri dengan bab kelima yang berupa kesimpulan dan saran. Pada bab ini dikemukakan kesimpulan penelitian sesuai dengan hasil yang ditemukan dari pembahasan. Selain itu, juga akan dikemukakan implikasi, keterbatasan dan saran yang diharapkan berguna bagi penelitian selanjutnya.

