

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi, dan setiap daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten Dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, Dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah”. Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara setiap tahun disusun APBN/APBD. Penyelenggaraan Pemerintahan ini bertujuan untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Pengelolaan hak dan kewajiban tersebut diatur dalam Bab VII UUD 1945. Penerapan asas-asas dan prinsip tata kelola keuangan negara yang baik dapat mendorong terwujudnya tujuan bernegara tersebut. UU tentang Keuangan Negara menyebutkan sembilan asas yang patut dijadikan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: (1) asas tahunan, membatasi masa berlaku anggaran untuk suatu tahun tertentu; (2) asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran; (3) asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran; (4) asas spesialisasi, mewajibkan agar kredit

anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya; (5) asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat; (6) asas proporsionalitas, mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara; (7) asas profesionalitas, mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (8) asas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak pribadi, golongan dan rahasia negara; (9) asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam hal Pengelolaan Keuangan Daerah diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Artinya bahwa gubernur/bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pengelolaan keuangan daerah masing-masing menurut asas Otonomi Daerah. Maka sebagai wujud dari asas Otonomi Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Yang

ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Di era reformasi pengelolaan keuangan daerah sudah mengalami berbagai perubahan regulasi dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut merupakan rangkaian bagaimana suatu Pemerintah Daerah dapat menciptakan *good governance* dan *clean goverment* dengan melakukan tata kelola pemerintahan dengan baik. Keberhasilan dari suatu pembangunan di daerah tidak terlepas dari aspek pengelolaan keuangan daerah yang di kelola dengan manajemen yang baik pula.

Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disiplin akan mencapai sasaran yang lebih optimal. APBD juga menduduki posisi sentral dan vital dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan celah dan peluang yang besar bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang dihasilkan dapat memenuhi keinginan dari semangat otonomi daerah itu sendiri. Pemerintah Daerah juga dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan dan akuntabel agar tujuan utama dapat tercapai yaitu mewujudkan *good governance* dan *clean goverment*.

Praktek pengawasan pengelolaan keuangan negara secara internal dilakukan oleh Inspektorat dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

(BPKP), sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengawasan keuangan negara oleh BPK dilakukan melalui pemeriksaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23 E UUD 1945. Adapun pengawasan yang dilakukan oleh DPRD antara lain dilakukan melalui pengawasan pelaksanaan APBD dan pembahasan laporan keuangan Pemerintah Daerah yang telah diaudit oleh BPK.

Sejak refomasi hukum Indonesia secara substantif melakukan penyesuaian diri dengan perubahan yang terjadi didalam masyarakat Indonesia diantaranya yaitu dengan dikeluarkannya ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.

Seorang filsuf barat, Voltaire mengatakan “dalam perkara uang semua orang mempunyai “agama” yang sama”. Pernyataan Voltaire tersebut cukup relevan untuk menggambarkan wajah buruk pengelolaan keuangan oleh pemegang kekuasaan di negara ini, baik pada eksekutif maupun legislative.<sup>1</sup> Berangkat dari pernyataan filsuf Votaire ini, maka terhadap eksekutif maupun legislatif, perlu dikontrol oleh suatu badan yang dikenal di Indonesia bernama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

---

<sup>1</sup> Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan keuangan Daerah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 288.

Peran BPK dalam mendorong pengelolaan keuangan daerah untuk pencapaian tujuan bernegara. Salah satunya dalam melakukan Pengawasan Atas Pengelolaan Keuangan Daerah sehingga pengawasan pengelolaan keuangan negara menjadi suatu keharusan yang dilakukan oleh BPK.

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD1945) telah diamandemen. Sebelum diamandemen BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5) kemudian dalam perubahan ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F dan 23G) dan tujuh ayat yang mendorong lahirnya 3 (tiga) paket Undang-Undang tentang Keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.<sup>2</sup>

Sebagaimana Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006, tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), BPK adalah merupakan satu lembaga yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, sementara pada pasal 3 ayat (1) BPK

---

<sup>2</sup> Hadi Setia Tunggal, *Perundang-undangan Keuangan Negara terbaru*, Harvarindo, Jakarta, 2013, hlm. 173

berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi ( pasal 3 ayat (2) ) termasuk di Provinsi Sumatera Barat yang disebut dengan Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Barat.

Menurut Achmad Ali, kalau hukum tidak mampu lagi menyesuaikan diri dengan perubahan yang telah terjadi di dalam masyarakat, maka akan berlaku pameo hukum: *hetrech hink achter defeiten aan* (hukum senantiasa terseok-seok mengikuti peristiwa yang seyogianya diaturnya)<sup>3</sup>. Pengelolaan APBD dalam Pelaksanaan Otonomi merupakan Pengelolaan keuangan daerah yang dijabat oleh kepala pemerintahan daerah, karena keuangan daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Sehingga diperlukan kecakapan yang tinggi bagi pimpinan daerah agar pengelolaan dan terutama alokasi dari keuangan daerah dilakukan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan pembangunan daerah. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan selaku pejabat pengelola APBD, dan kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Untuk meyakinkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan berjalan sesuai kriteria yang ditetapkan, perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa yang profesional, efektif, efisien, dan modern (PEEM). Sehubungan dengan hal tersebut, dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) yang bertugas melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana UU No. 15 tahun 2004 atau dikenal dengan UU Pemeriksaan Keuangan Negara. sehingga

---

<sup>3</sup> Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012 hlm. 199

aspek kejujuran dan transparansi keuangan dapat diketahui oleh rakyat Indonesia sebagai pemilik kedaulatan.

Tugas dan wewenang Badan Pengawas Keuangan disebutkan dalam UU Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 secara terpisah, yaitu pada BAB III bagian kesatu dan kedua. Tugas BPK menurut UU tersebut masuk dalam bagian kesatu. Yaitu, Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan yang dilakukan oleh BPK terbatas pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan semua lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara. Kemudian, Pelaksanaan Pemeriksaan BPK tersebut dilakukan atas dasar undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sesuai wewenangnya BPK dapat melakukan tiga macam pemeriksaan. Pertama, Pemeriksaan Keuangan yakni pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah, dalam rangka memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Kedua, Pemeriksaan Kinerja yakni pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas. Pemeriksaan ini bertujuan untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian DPR, DPD dan DPRD. Ketiga, Pemeriksaan dengan tujuan tertentu yakni pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada



DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait.

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statements*) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, Undang-undang ini mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu jenis pemeriksaan BPK yang dilaksanakan setiap tahun terhadap pemerintah daerah adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah. Norma pemeriksaan APBD oleh BPK pemeriksaan laporan keuangan yang dilaksanakan oleh BPK berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang ditetapkan dalam peraturan BPK nomor 1 tahun 2007. berdasarkan SPKN, disebutkan bahwa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas laporan keuangan harus mengungkapkan bahwa pemeriksa telah melakukan pengujian atas kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dengan material terhadap penyajian laporan keuangan. Selanjutnya mengenai pelaporan tentang pengendalian intern, SPKN mengatur



bahwa laporan atas pengendalian intern harus mengungkapkan kelemahan dalam pengendalian atas pelaporan keuangan yang dianggap sebagai “kondisi yang dapat dilaporkan”.

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Pada tahun 2005 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam perkembangannya, PP no 24 tahun 2005 diperbaharui menjadi PP no 71 tahun 2010. Standar ini dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD.

Sebagai badan pemeriksa keuangan eksternal terhadap pengelolaan keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah atau badan lain, BPK diberi kewenangan untuk mengaudit atas Laporan Keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah, Pernyataan pendapat/opini sebagai hasil pemeriksaan keuangan. Opini telah dijelaskan dalam pasal 1 ayat (11) UU Nomor 15 Tahun 2004 yakni pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Penjelasan atas UU Nomor 15 Tahun 2004 di atas juga menyatakan bahwa kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan didasarkan pada kriteria-kriteria seperti : (1) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah; (2) kecukupan pengungkapan

(*adequate disclosure*); kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; dan (4) efektivitas sistem pengendalian intern.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 (1) menyebutkan bahwa Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah memuat opini. Terdapat 4 (empat) jenis Opini yang diberikan oleh BPK RI atas Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah yang terdiri dari Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), yaitu memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Wajar Dengan Pengecualian (WDP), yaitu memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP), kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan. Tidak Wajar (TW), yaitu memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). dan Tidak Menyatakan Pendapat/TMP (*disclaimer of opinion*), yaitu menyatakan bahwa pemeriksa tidak menyatakan opini atas laporan keuangan.

Kajian hukum yang kita lakukan atas Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yaitu, terhadap laporan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah. Pemerintah Daerah dalam melayani masyarakat melakukan pengelolaan atas keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, LKPD suatu pemerintah daerah merupakan unsur

yang tidak dapat dipisahkan dan memerlukan pengawasan serta pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadi kecurangan.

Kota Solok adalah salah satu entitas yang diperiksa oleh BPK setiap tahunnya, hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok Tahun Anggaran 2011, 2012, dan 2013 oleh BPK menunjukkan hasil yang berbeda. Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok untuk Tahun Anggaran 2011 mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok untuk Tahun Anggaran 2012 mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), dan Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok untuk Tahun Anggaran 2013 mendapatkan Wajar Dengan Pengecualian.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok untuk Tahun Anggaran 2011 – 2013, dapat dilihat bahwa untuk opini tahun 2011 dengan 2012 terjadi perubah opini berupa peningkatan opini dari semula WDP naik setingkat menjadi WTP. Kemudian untuk opini tahun 2012 dengan 2013 terjadi perubah opini berupa penurunan opini dari yang semula WTP turun lagi menjadi WDP. Artinya bahwa ada faktor-faktor yang menyebabkan perubahan opini (meningkat/menurun) dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah Kota Solok.

Sehingga apabila kita ingin melihat kinerja pengelolaan keuangan sebuah pemerintah daerah maka dapat kita lihat dari Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah terhadap LKPD tersebut pada satu tahun anggaran

tertentu kemudian dibandingkan dengan Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah pada tahun berikutnya yang telah diperiksa oleh BPK.

Penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah Kota Solok ini bertujuan untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Untuk itu, dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara tersebut, pemerintah daerah Kota Solok setiap tahun menyusun Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD). APBD ini lah sebagai wujud Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Kota Solok dimana dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara.

Oleh sebab itu dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara oleh Pemerintah Daerah Kota Solok agar tidak menimbulkan kerugian negara maka dilakukanlah pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Solok oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Peneliti tertarik dengan perubahan Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Solok yang meningkat dan menurun dari tahun 2011 – 2013.. Faktor-faktor menurun atau meningkatnya opini inilah yang akan kita cari permasalahannya pada Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan Kota Solok tahun 2011 – 2013.

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi objek penelitian penulis adalah Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah daerah Kota Solok pada tahun 2011 – 2013. Berarti ada 3 Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok yang nantinya akan dikaji yaitu

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok pada tahun 2011, Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok pada tahun 2012, dan Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok pada tahun 2013.

Sehingga nantinya kita dapat mengetahui hasil penilaian dari pemeriksaan BPK terhadap kinerja laporan keuangan pemda Kota Solok selama tahun 2011 - 2013 berikut dengan tindak lanjut yang dilakukan oleh pemda terhadap hasil tersebut terhadap kinerja laporan keuangan pemerintah daerah Kota Solok. Dan untuk mengetahui hubungannya kinerja laporan keuangan pemerintah daerah Kota Solok Tahun berikutnya dipengaruhi dengan predikat opini yang diberikan oleh BPK di tahun sebelumnya. Karena dapat dilihat pada uraian diatas Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok berubah-ubah setiap tahun maka diteliti Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok tahun 2011 – 2013. .

Kita tentu tidak ingin jika nantinya penurunan Opini BPK ini menunjukkan bahwa tata pengelolaan keuangan telah memasuki kategori buruk atau pada angka raport merah. jika sampai hal itu terjadi maka ini menandakan bahwa telah terjadi perbuatan melawan hukum yaitu penyalahgunaan kekuasaan yang telah merugikan keuangan atau perekonomian daerah sebagaimana yang disebut dengan tindakan korupsi. Dengan penelitian ini setidaknya kita dapat mengevaluasi hasil pemeriksaan BPK berupa rekomendasi yang mana harus dilakukan, diperbaiki atau diubah dalam pengelolaan keuangan daerah Kota Solok.

Untuk itu berdasarkan uraian pada latar belakang, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Evaluasi Penilaian Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Solok Berdasarkan Opini Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Tahun Anggaran 2011 - 2013”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa Saja Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Terjadinya Perubahan Opini (Meningkat/Menurun) Atas Kinerja Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok Tahun 2011-2013?
2. Bagaimanakah Tindak Lanjut Yang Dilakukan terhadap Hasil Penilaian Dari Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Kinerja Laporan Keuangan oleh Pemerintah Daerah Kota Solok Selama Tahun 2011-2013 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka penulisan ini ditujukan:

1. Untuk mengetahui Faktor-Faktor Apa Yang Mempengaruhi Terjadinya Perubahan Opini (Meningkat/Menurun) Atas Kinerja Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Solok Selama Tahun 2011-2013.
2. Untuk mengetahui Tindak Lanjut dari Hasil Penilaian Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Kinerja Laporan

## Kuangan Pemerintah Daerah Kota Solok Selama Tahun 2011-2013 Yang Dilakukan.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi auditor, opini menjadi sarana untuk mempertanggungjawabkan amanat profesionalnya. Dari sisi ini, pemberian opini auditor bertujuan untuk meyakinkan auditor bahwa laporan keuangan sudah dibuat dan disusun berdasarkan standar akuntansi yang berlaku dan bebas dari salah saji yang bersifat material. Opini merupakan tujuan akhir dari proses audit keuangan yang dilakukan. Di dalam opini ini lah pendapat auditor mengenai tingkat kewajaran laporan keuangan dituangkan.
2. Bagi entitas, hasil audit ini dapat dikatakan sebagai cerminan pelaksanaan standar akuntansi dalam laporan keuangannya. Hasil evaluasi yang dilakukan pemeriksa ini lah yang akan dituangkan dalam bentuk opini. Karenanya opini auditor menggambarkan keadaan obyektif mengenai pertanggungjawaban dan transparansi pelaksanaan tugas akuntansi entitas. Di dalam hasil audit juga berisikan evaluasi yang bisa digunakan sebagai dasar bagi pelaksanaan program perbaikan di internal entitas yang bersangkutan. Opini auditor menciptakan reputasi/image entitas tersebut. Setiap entitas tentu membutuhkan publikasi hasil audit (yang positif) agar reputasi dan citranya tetap terjaga di mata publik. Disini, sekali lagi entitas sangat berkepentingan terhadap opini auditor.



3. Bagi pihak lain (user), opini itu sendiri bermanfaat untuk bahan pengambilan keputusan. Opini auditor bisa dijadikan referensi bagi user untuk mengambil kebijakan/keputusan terhadap entitas yang bersangkutan. Publik, sebagai user utama hasil audit BPK, memiliki kepentingan untuk mengetahui bagaimana capaian pelaksanaan mandat mereka. Publik dapat menilai bagaimana kinerja keuangan pemerintah melalui opini yang dikeluarkan. Secara tersirat, azas keterbukaan informasi publik dipenuhi dengan adanya hasil audit ini.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Dalam melakukan penelitian penulis memilih lokasi penelitian di Kantor Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan (BPK) Sumatera Barat dan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok.

### **2. Jenis Penelitian**

Sebagaimana yang diketahui bahwa Ilmu Hukum mengenal dua jenis penelitian, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Menurut Peter Mahmud Marzuki<sup>4</sup> bahwa penelitian hukum normatif adalah "suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi".

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 35

Berdasarkan permasalahan yang diajukan, peneliti menggunakan Metodologi penelitian yang digunakan yaitu *juridis formal* (hukum normatif) yang bertujuan untuk melakukan penelitian dan penalaran logis secara analisis kualitatif dengan membuat deskripsi berdasarkan data-data yang ada, dengan cara mengkaji opini BPK terhadap Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah Kota Solok.

Jenis penelitian normatif dipergunakan karena Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepskan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>5</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis.

Sehingga penelitian akan ditujukan pada pemecahan masalah pada aspek penegakan hukum dan penindakan dalam kasus-kasus penyalahgunaan

---

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 52

kekuasaan karena ketidak patuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah.

### 3. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*)<sup>6</sup> Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

### 4. Sifat Penelitian

Penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu dalam penelitian ini, analisis dan tidak keluar dari ruang lingkup sampel, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Cet 2. Jakarta: Kencana. Hal 29

<sup>7</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 38-39

Dalam tahap penelitian kepustakaan ini penulis berusaha menghimpun data yang ada kaitannya dengan penelitian, bahan-bahan hukum yang diteliti dalam penelitian pustaka adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum pendukung utama atau bisa juga dikatakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bahan hukum primer berupa ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dan juga berkaitan dengan permasalahan hukum yang akan dipecahkan. Bahan hukum primer diantaranya adalah :

- a. Ketentuan yang mengatur BPK RI dalam Undang-Undang Dasar Negara 1945 Bab VIII A pada 23E, 23F dan 23G
- b. Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara
- c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara
- e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara
- f. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

g. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum pendukung yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari tulisan-tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dipublikasikan. Bahan hukum sekunder ini diantaranya yaitu buku-buku ilmu hukum, Jurnal ilmu hukum, internet, Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Laporan Pemeriksaan Kota Solok Tahun 2011 - 2013, Artikel Ilmiah Hukum, Matrik Tindak Lanjut Terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Laporan Pemeriksaan Kota Solok Tahun 2011 – 2013 dan sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.

## 5. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mukti Fajar dan Yulianto Achmad<sup>8</sup> bahwa "teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

Untuk mendapatkan bahan hukum sekunder berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Laporan Pemeriksaan Kota Solok Tahun 2011 - 2013, Artikel Ilmiah Hukum, Matrik Tindak Lanjut Terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Laporan Pemeriksaan Kota Solok Tahun 2011 – 2013 peneliti mengambil bahan tersebut ke tempat lembaga penelitian yaitu Badan Pemeriksa Keuangan, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok.

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan Laporan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Solok.

## **6. Metode Analisis Data**

---

<sup>8</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta , 2010 hlm. 160

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>9</sup> Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi.

Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif berdasarkan kaidah-kaidah hukum administrasi pemerintahan dan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

---

<sup>9</sup> Soejono Soekantor dan Sri Mamudji. *Metode penelitian hukum*. Jakarta: Cahaya Pustaka 2001 Hal. 251-252