

## IMPLIKASI EKONOMI ATAS OPINI PENILAIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

DIDIK SUSETYO

Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya, Jalan Palembang-Indralaya  
Kabupaten Ogan Ilir, Provinsi Sumatera Selatan, Indonesia

### ABSTRACT

*Aimed of this study is to know implication result of audit categories in implementing of local budget in South Sumatra. This study focused on several two years between 2004 and 2007. Analysis method used is a qualitative description by figuring cross tabulation and comparing highest-lowest indicators of audit categories.*

*Result of this study can be identified relating to some implications such as: (1) entities of the departments and institutions tended to be better; (2) part of the entity of local budget were getting better, but part of entity were getting worst; (3) nine of the entity in South Sumatra got qualified opinion (WDP). It means that the local governments have not implemented yet the principles of manageable budgeting, such as efficiency, effectivity, transparency and accountability. The majority of finding aspect was in the process of administration in managing of local finance to be performance-based budgeting. The implication on opinion result of audit indicated that in transition era to be improved in budgeting implementation to reach 'unqualified opinion'.*

*Key words: implication, local budget, opinion, qualified opinion (WDP)*

---

## PENDAHULUAN

Fenomena hasil monitoring dan evaluasi atas pengelolaan keuangan yang tercermin dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi salah satu tolok ukur kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah. Evaluasi tahunan yang berbentuk audit menghasilkan opini penilaian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pelaksanaan APBD 'kabupaten/kota'. Opini penilaian tersebut mendapat respon beragam dari berbagai pihak, terutama pemerintah daerah yang tampaknya 'tidak senang' dengan opini tidak memberikan pendapat (*disclaimer*). Sesuai UU Nomor 15 Tahun 2004 bahwa ada empat kriteria opini penilaian yaitu wajar tanpa pengecualian (WTP), wajar dengan pengecualian (WDP), tidak memberikan pendapat (TMP), dan tidak wajar (TW).

Sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Ketua BPK RI Anwar Nasution (2009: 1) bahwa transparansi dan akuntabilitas keuangan negara harus diwujudkan dalam lima tahapan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kelima tahapan itu adalah, **pertama**, perencanaan dan penganggaran, **kedua**, pelaksanaan anggaran, **ketiga**, akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran, **keempat**, pengawasan internal, dan **kelima**, pemeriksaan oleh auditor eksternal yang independen.

Proses menuju pengelolaan keuangan negara yang lebih baik tampaknya mendapat banyak tantangan. Namun demikian, upaya perubahan terus dilakukan seperti sistem pembukuan keuangan negara telah mulai beralih dari sistem pembukuan satu sisi (*single*

entry) menjadi sistem pembukuan yang menggunakan dua sisi yang berpasangan (*double entry*). Selanjutnya seluruh instansi pemerintahan akan menggunakan sistem akuntansi yang terpadu dan dikomputerisasi serta menerapkan desentralisasi pelaksanaan akuntansi secara berjenjang oleh unit-unit akuntansi baik di kantor-kantor instansi pusat maupun daerah.

Lebih lanjut, upaya untuk menjaga '*quality assurance*' dari Laporan Keuangan Pemerintah, Undang-Undang Nomor: 15 Tahun 2004 mensyaratkan agar aparat pengawasan internal wajib melakukan '*review*' dulu sebelum ditandatangani oleh Menteri atau Ketua Lembaga atau Kepala Instansi Pemerintah ataupun Gubernur/ Bupati/Walikota untuk diserahkan guna diperiksa oleh BPK. Dengan sistem akuntansi berjenjang dan '*quality assurance*' seperti ini, masalah ataupun kelemahan dalam satu unit pemerintahan akan segera dapat dideteksi dan dilokalisasi untuk dikoreksi.

Reformasi pengelolaan keuangan negara dan daerah menurut Baskoro (2009: 3) akan dapat dilakukan meliputi beberapa aspek yaitu; (1) perubahan pola penganggaran tradisional, (2) anggaran dengan horizon jangka menengah (MTEF), (3) pola manajemen terpadu, (4) orientasi program dari pendekatan input ke output (*money follow function*), (Easterly & Flustze, 2008), (5) *accountability: performance measurement* (Harun, 2007), (6) transformasi SKPD/Unit Kerja sebagai '*autonomous agency (BLUD)-Quasi Public Goods*, (7) *Public Investment (permanen/non-permanen)*, (8) meningkatnya lapangan pekerjaan, (9) meningkatnya PAD, dan (10) peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Dewasa ini potret permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah (Baskoro, 2009: 5) dapat dikategorikan menurut tahapan manajemen pengelolaannya yaitu perencanaan atau penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan pelaporan atau pertanggungjawaban. **Pertama**, permasalahan yang timbul dalam tahap perencanaan atau penganggaran antara lain: (1) kemampuan fiskal daerah rendah, terutama daerah pemekaran, seperti DAU hanya untuk gaji dan biaya operasional, (2) Keterlambatan penetapan Perda APBD, (3) Anggaran belum berorientasi pada kinerja, (3) Belum adanya perubahan pola pikir (*mind set*), dan (4) Belum optimalnya pembinaan Gubernur kepada kabupaten/kota dalam bidang pengelolaan keuangan daerah.

**Kedua**, permasalahan yang muncul dalam tahap pelaksanaan anggaran antara lain; (1) rendahnya daya serap dan efektivitas anggaran, (2) keengganan/ketakutan PNS untuk menjadi pejabat pengelola dan pelaksana anggaran, (3) perbedaan penafsiran dalam penerapan peraturan di bidang keuangan daerah yg memberi peluang terjadi penyimpangan (*grey area*), (4) banyaknya pejabat yg berhadapan dengan masalah hukum (misalnya, praktek KKN).

**Ketiga**, permasalahan yang berpotensi ada dalam tahap pelaporan atau pertanggungjawaban antara lain; (1) erbatasnya SDM baik kuantitatif maupun kualitatif (akuntansi), (2) belum terbangunnya Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) yang terintegrasi, dan (3) rendahnya Pemda yang mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP).

Dengan demikian, bahwa fenomena yang melatar belakangi permasalahan ini dapat digunakan untuk melakukan kajian tentang implikasi atas opini penilaian pelaksanaan APBD kabupaten dan kota. Perbandingan implikasi ini akan dapat menunjukkan posisi kategori masing-masing kabupaten/kota dalam pengelolaan keuangan daerah. Masalah kajian ini adalah bagaimana implikasi atas opini penilaian pelaksanaan APBD kabupaten dan kota di Sumatera Selatan. Tujuan dari kajian ini adalah untuk mengkaji implikasi atas opini penilaian pelaksanaan APBD kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.

## TINJAUAN PUSTAKA

Secara normatif dan berdasarkan prinsip manajemen bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah wajib dilakukan evaluasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam Permendageri Nomor 13 Tahun 2006 bahwa salah

satu azas umum pengelolaan keuangan daerah adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Sistem akuntansi keuangan daerah menjadi pedoman dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berupa entitas pelaporan untuk menyusun laporan keuangan meliputi: Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) (Permendagri No.13/2006: 90-91). Bagian-bagian laporan keuangan daerah yang lebih rinci, tertib dan sistematis tersebut merupakan hal yang sangat penting bagi transparansi fiskal dan peningkatan akuntabilitas publik.

Sejalan dengan perbaikan sistem pengelolaan keuangan negara/daerah, Nasution (2009: 6) mengemukakan bahwa dasar penilaian dengan menggunakan inisiatif BPK adalah meminta seluruh terperiksa menyusun rencana aksi guna meningkatkan opini pemeriksaan laporan keuangannya oleh BPK. Rencana aksi itu hendaknya memuat beberapa rencana perbaikan: (i) menuju sistem pembukuan akrual untuk mengungkapkan hak dan kewajiban kontijensi serta perencanaan jangka panjang berbasis kinerja; (ii) sistem aplikasi teknologi komputer yang terintegrasi; (iii) inventarisasi aset dan hutang; (iv) memenuhi jadwal penyusunan laporan keuangan dan pemeriksaan serta pertanggung jawaban anggaran sebagaimana diatur dalam paket UU di bidang Keuangan Negara tahun 2003-2004; (v) *quality assurance* oleh pengawas internal, serta (vi) perbaikan sumber daya manusia terutama dalam bidang akuntansi dan pengelolaan keuangan negara/daerah secara terprogram dan terencana.

Menurut Knight dan Wiltshire (1997: 52) bahwa dalam proses penyusunan anggaran daerah seharusnya memenuhi kriteria antara lain: (1) Komprehensif (*comprehensiveness*); (2) terintegrasi (*unity*); (3) kejelasan (*clarity*); (4) kepatutan (*specific appropriation*); (5) akurat (*accuracy*). Kriteria tersebut dapat dijadikan acuan untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pelaksanaan anggaran, dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan monitoring dan evaluasi.

Kriteria opini penilaian atas pelaksanaan APBD (Depkeu, 2007: 15) dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kategori yaitu: (1) Wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*); (2) Wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*); (3) Menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*), (4) Tidak wajar (*adverse opinion*). Sementara itu, hasil pemeriksaan atas pelaksanaan APBD dapat disebut sebagai opini audit adalah pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan. Opini audit dapat didasarkan pada beberapa kriteria antara lain: (1) Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah; (2) Kecukupan pengungkapan; (4) Kepatuhan terhadap peraturan perundangan; dan (4) Efektivitas sistem pengendalian intern (BPK, 2009).

Terkait dengan pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan keuangan daerah, Mardiasmo (2002: 207) mengemukakan siklus pengendalian manajemen pemerintah daerah yaitu perumusan strategi, perencanaan strategik, penganggaran, pelaporan kinerja, penilaian kinerja, dan mekanisme '*reward & punishment*'. Piranti manajemen pengelolaan keuangan daerah memiliki fungsi-fungsi tertentu yang dapat disosialisasikan secara terencana sehingga seluruh *stakeholders* memahami pola pengelolaan keuangan secara transparan dan bertanggungjawab. Kajian ini sebagai upaya untuk menunjukkan pentingnya pengawasan atas pelaksanaan APBD yang masih jauh dari prinsip-prinsip transparansi dan akuntabel.

## METODE PENELITIAN

Lingkup kajian ini adalah implikasi atas opini penilaian pelaksanaan APBD, terutama kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Alasannya karena ada keunikan terlihat dari 9 (sembilan) pemerintahan kabupaten dan kota yang telah diaudit oleh BPK mendapat opini wajar dengan pengecualian (WDP).

Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari hasil laporan dan publikasi Badan Pemeriksa Keuangan. Informasi lainnya diperoleh dari beberapa sumber Badan Statistik Sumatera Selatan dan Direktorat Pengelolaan Keuangan Daerah Departemen Keuangan.

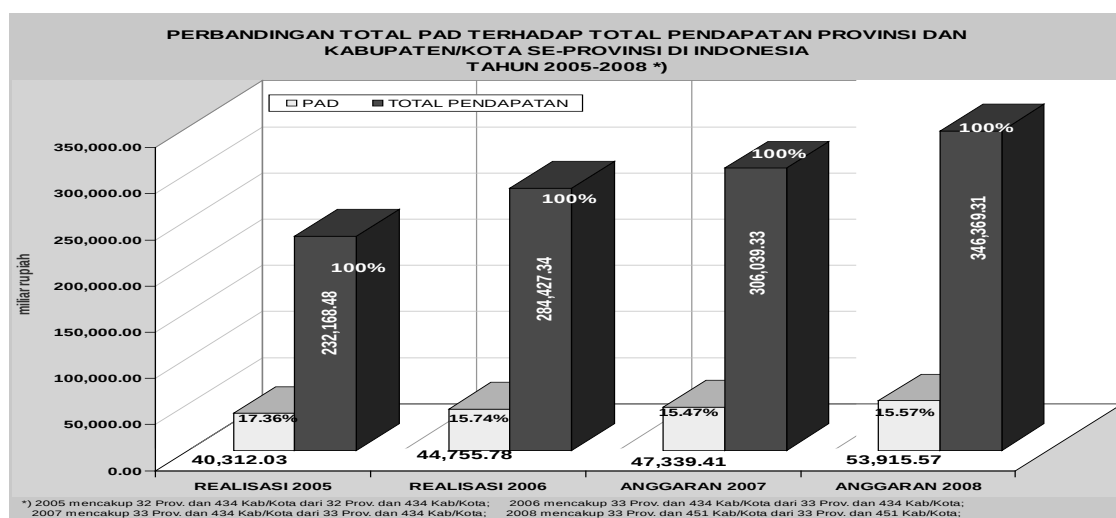
Metode analisis yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Metode ini dapat memberikan gambaran tentang implikasi atas opini penilaian pengelolaan keuangan daerah terutama kinerja pelaksanaan APBD kabupaten dan kota. Untuk mengetahui implikasi atas perbedaan kategori atau tinggi-rendahnya derajat opini penilaian digunakan beberapa metode yaitu tabulasi silang dan analisis tertinggi-terendah.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Secara umum opini penilaian terhadap pelaksanaan APBD baik provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia telah diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara rutin setiap tahunnya. Namun demikian, tampaknya pemeriksaan laporan keuangan atau audit penilaian atas pelaksanaan APBD dapat dikatakan masih dalam taraf pembelajaran untuk empat jenis laporan yaitu laporan realisasi anggaran, arus kas, neraca, dan catatan atas laporan keuangan. Proses pemeriksaan keuangan sebelum penerapan otonomi tahun 2001 hanya terkait dengan realisasi anggaran. Namun, dewasa ini telah mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dalam pengelolaan keuangan daerah dan pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam proses pemeriksaan keuangan negara/daerah, ada beberapa aspek yang dijadikan dasar untuk pemeriksaan laporan keuangan daerah yaitu ada dan tidaknya (1) indikasi kerugian negara/daerah, (2) penyimpangan administrasi, kekurangan pendapatan, ketidak-hematan (tidak efisien), dan ketidakefektifan (tidak bermanfaat). Masing-masing aspek tersebut juga memiliki beberapa bagian indikator yang bisa dijadikan dasar penilaian dan pemberian opini oleh pemeriksa. Pemeriksaan laporan keuangan memiliki prosedur standar operasi dan ruang lingkup laporan keuangan yang lengkap berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Untuk memperoleh gambaran besarnya dana yang dikelola oleh daerah dapat dilihat dari beberapa indikator kinerja keuangan daerah. Salah satu kinerja keuangan daerah dalam otonomi daerah dapat dilihat dari persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan, seperti tampak dalam Gambar 1.



**Gambar 1. Perbandingan PAD terhadap Pendapatan Provinsi dan Kabupaten/kota di Indonesia Tahun 2005 s.d 2008**

Sumber: Departemen Keuangan Republik Indonesia

Dari gambar tersebut terlihat bahwa ada kenaikan yang cukup signifikan jumlah dana yang dikelola oleh pemerintah daerah. Pada tahun 2005, jumlah penerimaan daerah sebesar Rp dan menjadi Rp tahun 2008 atau terjadi kenaikan sebesar % pertahun. Sangat disayangkan bahwa kenaikan tersebut kurang sejalan dengan kenaikan PAD yang hanya tumbuh sebesar % pertahun. Hal ini berarti sebagian besar penerimaan daerah berasal dari dana perimbangan dari pemerintah ke daerah.

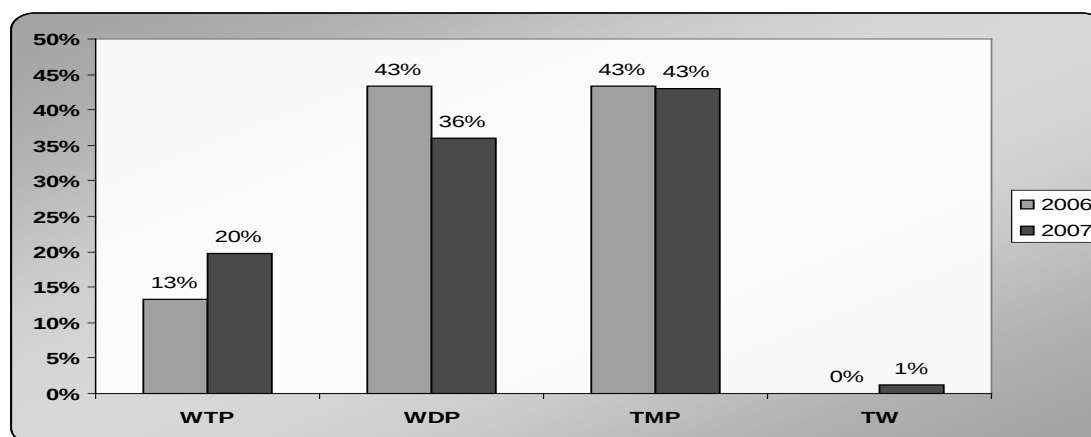
Secara kuantitas terjadi kenaikan, namun secara kualitas pengelolaan keuangan daerah masih dalam proses menuju perbaikan. Beberapa aspek atas evaluasi dan penilaian yang dilakukan oleh Departemen Keuangan terhadap kualitas pengelolaan keuangan daerah (Adriansyah, 2009: 6) tampaknya masih memiliki beberapa indikasi sebagai berikut: (1) Optimalisasi perencanaan APBD berdasarkan RPJMD dan RKPD yang mengacu pada RPJMN dan RKP, serta sejalan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. (2) Proses pengesahan APBD masih banyak mengalami keterlambatan. (3) Daya serap APBD sebagian besar daerah masih rendah. (4) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagian besar dengan opini wajar dengan pengecualian (WDP) dan *disclaimer*.

### Implikasi untuk Keuangan Kementerian/Lembaga

Semua unit kerja pemerintahan, baik pusat maupun daerah wajib dilakukan pemeriksaan keuangan sehingga memperoleh opini penilaian sesuai kategorinya. Proses pemeriksaan membutuhkan waktu yang relatif lama sehingga seluruh entitas wajib memberikan laporan keuangan sesuai jadwal yang telah ditentukan. Namun, proses pelaporan sering terlambat sehingga melebihi batas waktu yang ditentukan.

Secara jelas bahwa implikasi atas pengelolaan keuangan negara dapat mencerminkan kinerja institusi dalam memanfaatkan dana untuk mencapai tujuan organisasinya. Oleh karena sifatnya adalah unit kerja publik, maka entitas yang menjadi obyek pemeriksaan adalah berkaitan dengan belanja untuk menghasilkan pelayanan dan produk untuk memenuhi kebutuhan publik. Musgrave & Musgrave (1989) mengkategorikan kebutuhan publik dalam produk-produk layanan publik antara lain '*public goods, public services, security, education, and health.*' Ada fenomena yang menarik untuk dikaji selanjutnya yaitu keterkaitan antara alokasi belanja layanan publik dengan kepekaan tumbuhnya kegiatan produksi dan terpenuhinya layanan publik. Dalam konteks inilah proses manajemen pengawasan dan pemeriksaan atas alokasi belanja diperlukan untuk mendeteksi kebenarannya.

Untuk memperoleh gambaran hasil penilaian BPK tahun 2006 dan 2007 atas pengelolaan keuangan pada entitas kementerian dan lembaga negara dapat disimak dalam Gambar 2.



Gambar 2. Perkembangan Opini Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga Tahun 2006-2007

Sumber: badan pemeriksa keuangan ri, 2008

Perbandingan persentase dari opini penilaian atas laporan keuangan kementerian dan lembaga pemerintah tahun 2006 dan 2007 tampaknya ada yang menggembirakan dan ada yang kurang menggembirakan. Hal ini terlihat bahwa persentase WTP (wajar tanpa pengecualian) justru ada kenaikan berarti lebih baik, dan untuk kategori WDP (wajar dengan pengecualian) dan TMP (tidak memberikan pendapat) menurun berarti lebih baik, namun untuk kategori TW (tidak wajar) muncul angka 1% berarti tidak baik.

Dalam Tabel 1 terlihat atas hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK terhadap uni kerja kementerian dan lembaga bahwa perbandingan persentase tampaknya memang ada perbaikan kinerja, tetapi masih belum memuaskan. Hal ini terlihat dari jumlah entitas satuan kerja yang diperiksa bertambah dari sebanyak 83 unit tahun 2006 menjadi 86 unit tahun 2007. Secara relatif opini tidak memberikan pendapat (TMP) jumlahnya sama yaitu 43% berarti belum ada perbaikan. Sementara itu, opini WTP ada kenaikan, opini WDP jumlah entitasnya menurun, dan muncul opini tidak wajar muncul meskipun hanya 1%. Hal ini dapat dikatakan bahwa implikasi opini penilaian untuk pengelolaan keuangan negara pada entitas kementerian dan lembaga tersebut tampak ada perbaikan meskipun belum menggembirakan. Hal ini diperkuat dengan hasil pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2008 masih mendapat opini tanpa memberikan pendapat (TMP) atau 'disclaimer' (BPK, 2009).

**Tabel 1. Perbandingan Opini Penilaian Laporan Keuangan Kementerian dan Lembaga Tahun 2006 dan 2007**

| Opini        | 2006      |             | 2007      |             |
|--------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
|              | Jumlah    | (%)         | Jumlah    | (%)         |
| WTP          | 11        | 13%         | 17        | 20%         |
| WDP          | 36        | 43%         | 31        | 36%         |
| TMP          | 36        | 43%         | 37        | 43%         |
| TW           | 0         | 0%          | 1         | 1%          |
| <b>Total</b> | <b>83</b> | <b>100%</b> | <b>86</b> | <b>100%</b> |

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Smt. I Th.2008

Keterangan: WTP: Wajar Tanpa Pengecualian; WDP: Wajar Dengan Pengecualian;

TMP: Tidak Memberikan Pendapat; TW: Tidak Wajar

Selanjutnya, ada beberapa rekomendasi tentang upaya perbaikan menuju penilaian wajar tanpa pengecualian (WTP), antara lain: (1) Sistem Pembukuan, (2) Sistem Aplikasi Teknologi Komputer (*IT related*), (3) Inventarisasi aset dan utang, (4) Jadwal waktu penyusunan laporan keuangan dan pemeriksaan serta pertanggungjawabkan anggaran, (5) Quality Assurance yang dilakukan oleh Pengawas Intern, dan (6) Kualitas Sumber Daya Manusia (Nasution, 2009).

Implikasi hasil penilaian di atas memperlihatkan bahwa: (1) pengelolaan keuangan unit kerja kementerian dan lembaga masih belum memenuhi standar audit BPK; (2) tampaknya masih ada beberapa unit kerja yang sulit melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan, seperti efisien, efektif, transparan, dan akuntabel; (3) kekurangan kuantitas tenaga sumber daya manusia sering kali dijadikan alasan pengelolaan keuangan belum benar; (4) proses sosialisasi prosedur operasional standar dan penatausahaan keuangan masih parsial, belum secara komprehensif dipahami bagi seluruh aparatur.

Selanjutnya, sebagai ilustrasi perbandingan jumlah pengelolaan keuangan tahun 2007 menurut kriteria opini penilaian, seperti tampak dalam Tabel 2. Data menunjukkan bahwa sebesar 19,77% entitas unit kerja dan 11,79% dari total belanja dikelola secara baik dengan opini wajar tanpa pengecualian (WTP), sedangkan sebesar 36,05% entitas unit kerja mengelola keuangan sebesar 2,41% dari total belanja memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP). Selanjutnya, yang cukup mengesankan adalah sebesar 43,02% entitas

unit kerja yang mengelola dana sebesar 85,66% dari total belanja memperoleh opini tidak memberikan pendapat (MP) atau identik dengan ‘disclamer’.

**Tabel 2. Opini dan realisasi belanja kementerian/lembaga tahun 2007**

| Opini        | Jumlah Entitas | Total Belanja K/L<br>(juta rupiah) | Persentase Belanja K/L<br>Berdasarkan Kelompok<br>Opini (%) |
|--------------|----------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| WTP          | 17             | 89,373,031.22                      | 11.79%                                                      |
| WDP          | 31             | 18,279,991.67                      | 2.41%                                                       |
| TMP          | 37             | 649,066,668.52                     | 85.66%                                                      |
| TW           | 1              | 1,016,011.82                       | 0.13%                                                       |
| <b>Total</b> | <b>86</b>      | <b>757,735,703.23</b>              | <b>100.00%</b>                                              |

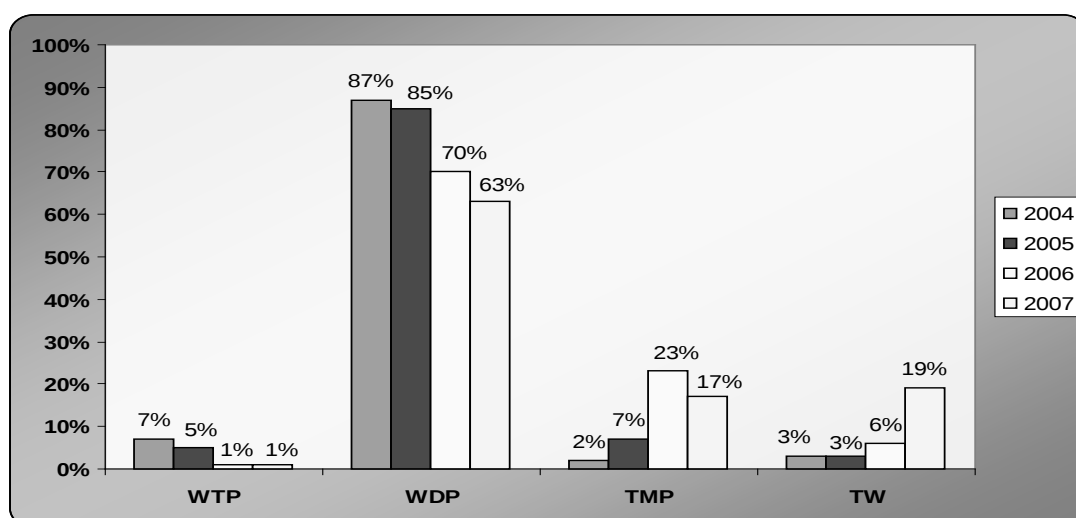
Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan, Daftar Rekapitulasi Hasil Pemeriksaan Smt. I Th.2008

Ket: WTP: Wajar Tanpa Pengecualian; WDP: Wajar Dengan Pengecualian; TMP: Tidak Memberikan Pendapat; TW: Tidak Wajar

Data dalam Tabel 2 tersebut di atas menunjukkan bahwa beberapa implikasi ekonomi yang dapat dirumuskan adalah: (1) tingkat efisiensi pengelolaan keuangan yang tercermin dai opini WTP masih relatif kecil (11,79%); (2) tingkat efektivitas pengelolaan keuangan jauh dari harapan yang dicerminkan oleh opini TMP (85,66%); tampaknya prinsip transparansi sudah mulai baik, meskipun belum ada ‘follow up’ hukum terhadap penyimpangan; (4) tampaknya muncul entitas unit kerja dalam kategori opini tidak wajar sehingga ini sebagai pembelajaran bagi entitas yang lainnya; (5) ada tendensi peningkatan dalam akuntabilitas sehingga perbaikan dalam pengelolaan keuangan secara bertahap akan tercapai.

### Implikasi untuk Keuangan Daerah

Selanjutnya, implikasi ekonomi dalam kajian ini dapat digali atas penilaian pengelolaan keuangan daerah atau terhadap pelaksanaan APBD. Dalam Gambar 2 terlihat perkembangan opini penilaian dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2007. Perubahan hasil pemeriksaan terlihat bahwa kategori opini WTP menunjukkan penurunan yang tajam dari sejumlah entitas yang diperiksa, dari sejumlah 7% tahun 2004 menjadi sejumlah 1% tahun 2007. Untuk kategori WDP tampaknya ada indikasi perbaikan (jumlah entitasnya menurun) karena tahun1987 sebesar 87% menjadi 63% tahun 2007.



**Gambar 3. Perkembangan opini laporan keuangan pemerintah daerah, Tahun 2004-2007**

Sumber: BPK RI, 2008

Bila dikaji dan dianalisis lebih lanjut, bahwa perubahan entitas terperiksa sebenarnya tidak menunjukkan langsung proses pemeriksaan tersebut menuju perbaikan atau sebaliknya. Namun, hal ini bisa digunakan sebagai patokan normatif berupa ‘proksi’ indikatif bahwa: (1) Kenaikan entitas pada opini WTP berarti ada perbaikan dan sebaliknya; (2) penurunan entitas pada opini-opini WDP, TMP, dan TW berarti juga ada perbaikan dan sebaliknya.

Untuk lebih memperjelas gambaran perkembangan opini atas laporan keuangan daerah tahun 2004-2007 dapat disimak dalam Tabel 3 yang memperlihatkan perkembangan opini penilaian atas pengelolaan APBD seluruh Indonesia. Entitas terperiksa mengalami perkembangan yaitu sejumlah 287 tahun 2004 bertambah menjadi 362 tahun 2005, 463 tahun 2006, dan 483 tahun 2007.

**Tabel 3. Perbandingan Opini Penilaian Laporan Keuangan Daerah, 2004 s.d 2007**

| Tahun | O P I N I |     |        |     |        |     |        |     | TOTAL  |      |
|-------|-----------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|------|
|       | WTP       |     | WDP    |     | TMP    |     | TW     |     | Jumlah | (%)  |
|       | Jumlah    | (%) | Jumlah | (%) | Jumlah | (%) | Jumlah | (%) |        |      |
| 2004  | 21        | 7%  | 249    | 87% | 7      | 2%  | 10     | 3%  | 287    | 100% |
| 2005  | 17        | 5%  | 308    | 85% | 25     | 7%  | 12     | 3%  | 362    | 100% |
| 2006  | 3         | 1%  | 326    | 70% | 106    | 23% | 28     | 6%  | 463    | 100% |
| 2007  | 3         | 1%  | 173    | 63% | 48     | 17% | 51     | 19% | 275    | 100% |

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2008

Ket: WTP: Wajar Tanpa Pengecualian; WDP: Wajar Dengan Pengecualian; TMP: Tidak Memberikan Pendapat; TW: Tidak Wajar

Beberapa implikasi ekonomi dari opini penilaian dalam Tabel 3 tersebut adalah: (1) sosialisasi proses pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya dipahami oleh aparatur pengelola sehingga terdapat kesenjangan yang tercermin dari hasil opini; (2) efisiensi pengelolaan keuangan daerah relatif belum memenuhi standar penilaian; (3) masih tingginya opini TMP dan TW yang mencerminkan kurang kapabilitasnya daerah dalam mengelola keuangan daerah; (4) proses pemeriksaan yang dilakukan oleh pemeriksa internal belum optimal sehingga opini penilaian oleh institusi independen dianggap belum memuaskan.

**Tabel 4. Opini dan Realisasi Belanja Pemerintah Daerah Tahun 2007**

| Opini        | Jumlah Daerah | Total Realisasi Belanja Pemerintah Daerah (Juta Rupiah) | Persentase Realisasi Belanja Pemerintah Daerah Berdasarkan Kelompok Opini (%) |
|--------------|---------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| WTP          | 3             | 1,631,470.06                                            | 0.81%                                                                         |
| WDP          | 173           | 119,207,977.41                                          | 59.40%                                                                        |
| TMP          | 48            | 41,421,505.66                                           | 20.64%                                                                        |
| TW           | 51            | 38,429,982.34                                           | 19.15%                                                                        |
| <b>Total</b> | <b>275</b>    | <b>200,690,935.47</b>                                   | <b>100.00%</b>                                                                |

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan, Daftar Rekapitulasi Hasil Pemeriksaan Smt. I Th. 2008

Ket: WTP: Wajar Tanpa Pengecualian; WDP: Wajar Dengan Pengecualian; TMP: Tidak Memberikan Pendapat; TW: Tidak Wajar

Sementara itu, tahun 2007 pemeriksaan terhadap sebagian entitas atas pengelolaan keuangan daerah untuk kategori opini WTP relatif sangat rendah (0,81%), sedangkan untuk kategori WDP relatif banyak (59,40%), untuk kategori TMP juga banyak (20,64%), dan untuk

kategori TW masih juga tergolong banyak (19,15%), ilustrasi tersebut dapat disimak dalam Tabel 4. Pemeriksaan atas laporan pengelolaan keuangan daerah untuk masing-masing kategori tersebut difokuskan pada realisasi belanja pemerintah daerah. Belanja daerah ini dapat dijadikan materi pemeriksaan yang meliputi indikasi kerugian, kekurangan pendapatan, administrasi, ketidak-hematan, dan ketidakefektifan.

Implikasi atas persentase realisasi belanja pemerintah daerah menurut kategori opini penilaian antara lain: (1) sebagian besar entitas daerah belum menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang benar; (2) proses menuju pengelolaan keuangan daerah yang baik masih menghadapi berbabagi kendala, seperti pemahaman terhadap prosedur dan penatausahaan keuangan daerah berbeda antara pimpinan dan petugasnya, terbatasnya tenaga yang memahami akuntansi, terbatasnya peralatan komputer, dan belum membudayakan ketepatan laporan keuangan; (3) ada indikasi kesalahan yang tidak bisa dihindarkan karena berbedanya pos-pos anggaran yang dalam proses penyesuaian dengan kebijakan yang terbaru.

Selanjutnya, Nasution (2009: 15) menyatakan ada enam inisiatif melalui kebijakan Badan Pemeriksa Keuangan untuk peningkatan pengelolaan keuangan negara/daerah, yaitu: (1) Untuk mewajibkan semua terperiksa (*auditees*) menyerahkan *Management Representation Letter* (MRL) kepada BPK; (2) untuk mendorong peningkatan *quality assurance*, Laporan Keuangan yang diserahkan untuk diperiksa oleh BPK itu hendaknya direviu terlebih dahulu oleh Inspektur Jenderal atau Satuan Pengendali Intern ataupun oleh Bawasda (Inspektorat Daerah); (3) meminta seluruh terperiksa menyusun Rencana Aksi guna meningkatkan opini pemeriksaan laporan keuangannya oleh BPK; (4) untuk membantu entitas pemerintah mencari jalan keluar untuk mengimplementasikan Rencana Aksi yang disusunnya itu; (5) untuk mendorong perombakan struktural BLU (Badan Layanan Umum), BUMN dan BUMD serta yayasan maupun kegiatan bisnis yang terkait dengan TNI maupun Polri agar menjadi lebih mandiri dan korporatis; (6) menyarankan kepada DPR-RI, DPD-RI, dan DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk membentuk Panitia Akuntabilitas Publik (PAP).

### Implikasi untuk Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan

Kajian terhadap opini penilaian atas pengelolaan pelaksanaan APBD provinsi, kabupaten dan kota di Sumatera Selatan dapat disimak dalam Tabel 5. Opini penilaian atas pelaksanaan APBD tersebut masih sangat terbatas pada 9 (sembilan) entitas daerah karena belum seluruh entitas (15 daerah) memberikan laporan keuangan sesuai dengan jadwal waktu yang ditentukan. Hasil penilaian tahun 2007 terhadap sembilan entitas di Sumatera Selatan tersebut memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP).

**Tabel 5. Opini BPK Terhadap Pelaksanaan APBD Propinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2007**

| No. | Provinsi                    | Opini BPK |     |    |     |
|-----|-----------------------------|-----------|-----|----|-----|
|     |                             | WTP       | WDP | TW | TMP |
| 1   | Provinsi Sumatera Selatan   |           | √   |    |     |
| 2   | Kabupaten Banyuasin         |           | √   |    |     |
| 3   | Kabupaten Muara Enim        |           | √   |    |     |
| 4   | Kabupaten Musi Banyuasin    |           | √   |    |     |
| 5   | Kabupaten Ogan Komering Ulu |           | √   |    |     |
| 6   | Kabupaten OKU Timur         |           | √   |    |     |
| 7   | Kota Lubuklinggau           |           | √   |    |     |
| 8   | Kota Pagaralam              |           | √   |    |     |
| 9   | Kota Prabumulih             |           | √   |    |     |

Sumber: BPK, Daftar Rekapitulasi Hasil Pemeriksaan Smt. I Tahun 2008.

Ket: WTP: Wajar Tanpa Pengecualian; WDP: Wajar Dengan Pengecualian; TMP: Tidak Memberikan Pendapat; TW: Tidak Wajar

Implikasi ekonomi yang dapat dikaji antara lain: (1) predikat opini WDP menunjukkan bahwa pelaksanaan APBD masih adanya beberapa hal yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ditunjukkan dengan catatan ‘pengecualian’; (2) kriteria wajar memiliki makna bahwa pengelolaan keuangan daerah sudah pada jalur yang benar, tetapi perlu peningkatan menuju WTP; (3) sembilan daerah tersebut memiliki prestasi untuk lebih meningkatkan kinerja menuju WTP.

Jika ditelusuri lebih dalam bahwa opini yang diperoleh oleh sembilan entitas laporan keuangan di Sumatera Selatan terbukti ditemukan beberapa temuan sehingga dikategorikan dalam wajar dengan pengecualian. Temuan tertinggi ditemukan di Provinsi Sumatera Selatan sebanyak 35 dengan jumlah dana sebesar Rp 79.181.210,- dibanding dengan cakupan pemeriksaan dalam LRA dan Neraca sebesar Rp 24.766.839.640,- atau sebesar 0,32% adalah terkecil dibanding sembilan entitas lainnya (lihat Tabel 2 pada lampiran). Jumlah temuan terkecil sebanyak 11 dengan jumlah dana sebesar Rp 8.164.840,- terdapat di Kota Lubuk Linggau atau sebesar 0,40% terkecil relatif nomor 2 setelah Provinsi Sumatera Selatan.

**Tabel 6. Total Temuan pada saat Pemeriksaan atas Pelaksanaan APBD  
Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2007**

| No.           | Provinsi                    | Total Temuan yang Ditemukan pada Saat Pemeriksaan |                    |              |
|---------------|-----------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|--------------|
|               |                             | Jumlah                                            | Nilai<br>(Rp.ribu) | %            |
| 1             | Provinsi Sumatera Selatan   | 35                                                | 79,181.21          | 0.32%        |
| 2             | Kabupaten Banyuasin         | 16                                                | 27,751.90          | 0.76%        |
| 3             | Kabupaten Muara Enim        | 15                                                | 37,526.69          | 0.74%        |
| 4             | Kabupaten Musi Banyuasin    | 14                                                | 35,143.95          | 0.35%        |
| 5             | Kabupaten Ogan Komering Ulu | 30                                                | 49,828.18          | 2.18%        |
| 6             | Kabupaten OKU Timur         | 16                                                | 43,306.64          | 0.78%        |
| 7             | Kota Lubuklinggau           | 11                                                | 8,164.84           | 0.40%        |
| 8             | Kota Pagaralam              | 19                                                | 86,404.70          | 3.67%        |
| 9             | Kota Prabumulih             | 12                                                | 39,206.60          | 1.53%        |
| <b>Jumlah</b> |                             | <b>168</b>                                        | <b>406,514.71</b>  | <b>0.70%</b> |

Sumber: BPK RI, Daftar Rekapitulasi Hasil Pemeriksaan Smt. I Tahun 2008.

Dalam Tabel 6 juga terlihat bahwa persentase temuan tiga tertinggi ditemukan di Kota Pagar Alam yaitu 3,67%, Kabupaten Ogan Komering Ulu yaitu 2,18%, dan Kota Prabumulih yaitu 1,53%. Persentase temuan tiga terendah ditemukan di Provinsi Sumatera Selatan yaitu 0,32%, Kabupaten Musi Banyuasin yaitu 0,35%, dan Kota Lubuk Linggau yaitu 0,40%. Ada 5 (lima) kriteria temuan yang dilakukan pemeriksaan adalah indikasi kerugian, kekurangan penerimaan, kesalahan administrasi, ketidak-hematan (tidak efisien), dan ketidak-efektifan (tidak dimanfaatkan).

Implikasi ekonomi atas opini penilaian pelaksanaan APBD antara lain: (1) belum seluruh entitas daerah memberikan laporan keuangan dalam batas waktu pemeriksaan tersebut; (2) opini WDP menunjukkan adanya beberapa temuan atas pengelolaan keuangan daerah, meskipun jumlah temuan dan persentase dananya berbeda untuk masing-masing daerah; (3) mayoritas temuan pada saat pemeriksaan pada aspek administrasi dan indikasi kerugian keuangan daerah; (4) persentase dana yang ditemukan pada saat pemeriksaan sangat tergantung dari jenis temuan dibagi dengan obyek pemeriksaan terutama laporan keuangan dan neraca; (5) tiga entitas daerah mempunyai semua aspek temuan terisi yaitu Provinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Musi Banyu Asin, dan Kabupaten OKU Timur; (6) enam entitas daerah lainnya terisi beberapa temuan dari lima kategori temuan yang dijadikan dasar pemeriksaan.

Dengan demikian, implikasi ekonomi atas opini penilaian pengelolaan keuangan daerah dapat menunjukkan kapabilitas daerah dalam mengelola keuangan secara benar

dengan menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yaitu efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Hal ini tercermin dari aspek-aspek yang dijadikan rincian temuan pemeriksaan yaitu indikasi kerugian, administrasi, kekurangan pendapatan, efisiensi, dan efektivitas.

## PENUTUP

### Kesimpulan dan Saran

Secara umum, implikasi ekonomi atas opini penilaian dari hasil pemeriksaan keuangan menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara oleh sebagian entitas kementerian dan lembaga menunjukkan perbaikan. Sementara itu, implikasi ekonomi atas opini penilaian pengelolaan keuangan daerah ada yang menunjukkan perbaikan, tetapi ada yang lebih buruk dibanding tahun sebelumnya. Implikasi ekonomi atas opini penilaian pengelolaan APBD provinsi, kabupaten dan kota di Sumatera Selatan mendapat kategori wajar dengan pengecualian (WDP). Hal ini berarti pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditentukan. Temuan yang paling banyak pada aspek administrasi dan ada tiga entitas yang memiliki semua temuannya terisi.

Upaya untuk menuju opini penilaian yang lebih baik antara lain: (1) Perlunya perubahan 'mindset' eksekutif dan legislatif daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. (2) Perlunya kesamaan persepsi dan hubungan yang harmonis antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan dan penetapan anggaran. (3) Prioritas alokasi fiskal seharusnya berorientasi pada program/kegiatan infrastruktur dan penguatan ekonomi kerakyatan dalam rangka pertumbuhan ekonomi daerah. (4) Penetapan Perda APBD dan laporan keuangan diupayakan tepat waktu sesuai jadwal. (5) Perlunya *reward and punishment* bagi aparat pengelola keuangan daerah dalam rangka terciptanya tata kelola keuangan daerah yang baik (*good governance*). (6) Pengelola keuangan daerah seharusnya telah memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara optimal, efisien, dan efektif.

## DAFTAR RUJUKAN

- Adriansyah, 2009, "Peningkatan Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah". Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu. Makalah disampaikan dalam "Dialog Publik Peningkatan Akuntabilitas dan Transparansi Keuangan Negara/Daerah". Palembang, 26 Februari 2009.
- Baskoro, Indro, 2009, "Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Mendorong Terciptanya Transparansi dan Akuntabilitas Sejalan dengan Esensi dan Spirit Otonomi Daerah". Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Depdageri. Makalah disampaikan dalam "Dialog Publik Peningkatan Akuntabilitas dan Transparansi Keuangan Negara/Daerah". Palembang, 26 Februari 2009.
- Easterly, William & Tobias Pfutze, 2008, "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid". *The Journal of Economic Perspectives*. 22(2). Spring: 3-28.
- Harun, 2007, "Obstacles to Public Sector Accounting Reform in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 43(3): 365.
- Herb Hill and Matthew Andrews, 2005, "Reforming budget ritual and budget practice: The case of performance management implementation in Virginia", *International Journal of Public Administration*, Vol. 28, No's 3 & 4.
- Knigt & Wiltshire, 1997, *Public Finance: Theory and Practice*, The Second Edition, New York: McGraw-Hill, Corp.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Musgrave, Richard A. and Peggy. B. Musgrave, 1989, *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition, Inter'l Ed. Singapore: McGraw-Hill Book Co.

- Nasution, Anwar, 2009, 'Perbaikan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Era Reformasi'. Makalah disampaikan dalam "Dialog Publik Peningkatan Akuntabilitas dan Transparansi Keuangan Negara/Daerah". Palembang, 26 Februari 2009.
- Tim Sosialisasi UU BPK Tahun 2006. *Buku Kumpulan UUD 1945, Ketiga UU Keuangan Negara Tahun 2003-2004 dan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK*. Jakarta. 30 Nopember 2006.

**Lampiran****TABEL 1 . LANGKAH – LANGKAH MENUJU OPINI WAJAR TANPA PENGECEUALIAN  
(Berdasarkan Paket Tiga UU di Bidang Keuangan Negara Tahun 2003 – 2004)**

| No. | Bidang-bidang yang perlu perhatian                                                         | Uraian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Sistem Pembukuan dan perencanaan anggaran                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Penyusunan pertanggungjawaban keuangan negara berupa laporan keuangan yang mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Tahun 2005. Laporan Keuangan Pemerintah itu terdiri dari Laporan Realisasi APBN (LRA), Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) yang dilampiri dengan laporan keuangan BUMN/BUMD dan badan lainnya. Secara bertahap sistem pembukuan berdasarkan kas beralih pada pembukuan akrual dan perencanaan yang berbasis kinerja.</li> <li>Penggunaan Sistem Perbendaharaan Tunggal (<i>Single Treasury Account</i>).</li> </ul> |
| 2.  | Sistem Aplikasi Teknologi Komputer ( <i>IT related</i> )                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistem Aplikasi Teknologi Komputer yang terintegrasi.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 3.  | Inventarisasi Aset dan hutang                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aset dan hutang negara perlu diinventarisasi sesuai peraturan perundang-undangan dan disertai dengan bukti kepemilikan yang sah dan dicatat serta dipertanggungjawabkan dalam neraca.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 4.  | Jadwal waktu penyusunan laporan keuangan dan pemeriksaan serta pertanggungjawaban anggaran | <ul style="list-style-type: none"> <li>Laporan Keuangan disampaikan untuk diperiksa kepada BPK paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pada gilirannya, BPK menyampaikan laporan hasil pemeriksaannya, dengan opini, kepada DPR/DPD/DPRD dan <i>auditee</i> dua bulan kemudian.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5.  | <i>Quality Assurance</i> yang dilakukan oleh Pengawas Intern                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawas internal (BPKP, Irjen, SPI dan Bawasda Provinsi serta Kabupaten/Kota) bertugas untuk mengawasi mutu laporan pertanggungjawaban keuangan yang disusun oleh departemen / instansi Pemerintah / Pemda.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 6.  | Sumber Daya Manusia                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Penetapan status bendahara sebagai jabatan fungsional.</li> <li>Bendahara atau pegawai yang menangani pembukuan dan pengawasan seyogyanya memiliki pengetahuan dasar ilmu akuntansi.</li> <li>SDM dapat diperoleh dengan merekrut tenaga BPKP atau dengan memberikan pelatihan kepada pegawai mengenai akuntansi keuangan Negara/ daerah.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          |

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan RI