

BAB 1

PENDAHULUAN

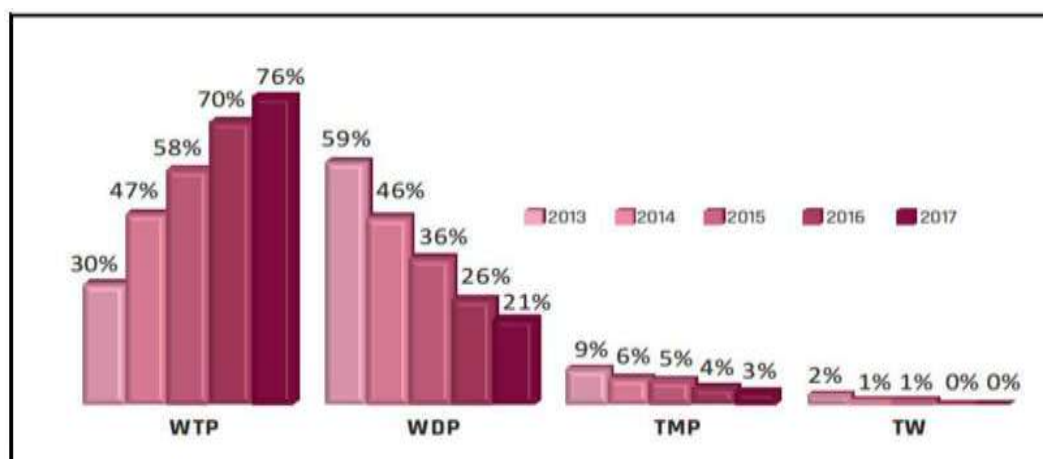
A. Latar Belakang Penelitian

Semakin besarnya tuntutan terhadap terselenggaranya akuntabilitas publik membawa implikasi terhadap peningkatan kualitas penyajian informasi keuangan organisasi sektor publik (Mardiasmo, 2002). Pemerintah merespon hal tersebut dengan mengganti PP Nomor 24 Tahun 2005 dengan PP Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual. Akuntansi berbasis akrual diyakini lebih mampu mewujudkan akuntabilitas keuangan organisasi sektor publik. Laporan keuangan pemerintah daerah adalah salah satu bentuk akuntabilitas keuangan sekaligus sebagai salah satu tolak ukur kualitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah (Suwanda, 2013). Oleh karena itu laporan keuangan harus berkualitas (Mahmudi, 2010). Laporan keuangan daerah yang berkualitas harus memenuhi prinsip-prinsip yang terkandung Standar Akuntansi Pemerintah berdasarkan PP No 71 tahun 2010 yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan mudah dipahami. Pada akhirnya laporan keuangan tersebut bebas dari pengertian yang menyesatkan, dan bebas dari kesalahan material, serta dapat diandalkan, sehingga berguna dalam pengambilan keputusan para pemakainya. Upaya untuk memastikan bahwa kualitas laporan keuangan sudah sesuai standar, tindakan audit/pemeriksaan penting dilakukan (Aikins, 2012).

Pada tata kelola pemerintahan di Indonesia, audit internal dan audit eksternal terdapat di pusat maupun di daerah. Audit internal pemerintah daerah adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yaitu Inspektorat Daerah dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Audit eksternal pemerintah daerah adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK adalah lembaga *superbody* yang berhak pemeriksaan (audit) dan mengeluarkan pendapat (opini audit) atas kualitas atau kewajaran laporan keuangan yang di buat oleh lembaga negara tak terkecuali pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang No 15 Tahun 2004 terdapat empat jenis opini audit yang diberikan BPK, yaitu: 1) Wajar Tanpa Pengecualian (WTP/ *Unqualified Opinion*), 2) Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan (WTP DPP/*Modified Unqualified Opinion*), 3) Wajar Dengan Pengecualian (WDP/*Qualified Opinion*), 4) Tidak Wajar (TW/*Adverse Opinion*), 5) Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*Disclaimer of Opinion*).

Pelaksanaan audit internal pada level pemerintah daerah dilakukan oleh Inspektorat Pemerintah Daerah. Fokus audit internal yaitu pada peningkatan laporan keuangan melalui tingkat kepatuhan terhadap standar. Efektifitas pelaksanaan audit internal memiliki peran penting dalam mencapai tujuan organisasi dalam hal ini pemerintah daerah (Badara dan Saidin, 2013). Audit internal dilakukan sebelum LKPD di sampaikan kepada BPK sebagai auditor eksternal. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), peran APIP yang efektif menerapkan paradigma baru. Dalam paradigma baru peran APIP yang

efektif diperluas yaitu tidak hanya memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah yang didampingi, namun sampai dengan memberikan konsultasi terhadap manajemen, memberi masukan dan pertimbangan profesional terkait risiko yang dihadapi organisasi. Adanya pendampingan dan konsultasi yang efektif dilakukan APIP pada pemerintah daerah diharapkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah meningkat dan opini WTP berhasil diraih.



Gambar 1.1
Perkembangan Opini BPK Tahun 2013-2017

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2018, diolah 2018.

Hasil pemeriksaan BPK, berdasarkan grafik perkembangan opini audit BPK Gambar 1.1 pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2018, menunjukkan bahwa dalam rentang 2013 hingga 2017, dari 542 LKPD jumlah pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP meningkat dari 30% (162 LKPD) tahun 2013 menjadi 76% (411 LKPD) pada tahun 2017.

Fenomena peningkatan perkembangan kualitas LKPD kabupaten dan kota juga terjadi di wilayah D.I. Yogyakarta selama lima tahun terakhir. Tabel 1 dibawah ini, menunjukkan perkembangan opini BPK terhadap LKPD kabupaten dan kota di wilayah D.I. Yogyakarta selama lima tahun terakhir sangat menggembirakan.

Tabel 1.1
Perkembangan Opini BPK Tahun 2013 – 2017

| No. | Entitas | Opini LKPD | | | | |
|-----|-----------------|------------|---------|------|------|------|
| | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 1 | Kab. Bantul | WTP DPP | WTP DPP | WTP | WTP | WTP |
| 2 | Gunung Kidul | WDP | WDP | WTP | WTP | WTP |
| 3 | Kab. KulonProgo | WTP DPP | WTP DPP | WTP | WTP | WTP |
| 4 | Kab. Sleman | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 5 | Kota Yogyakarta | WTP DPP | WTP DPP | WTP | WTP | WTP |

Sumber: data BPK Yogyakarta, diolah 2018

Namun demikian dari data dalam Tabel 1.1 juga menunjukkan bahwa terdapat perbedaan peningkatan kualitas opini audit. Hanya dalam tiga tahun terakhir keseluruhan kabupaten/kota memperoleh opini WTP. Sebelumnya hanya kabupaten Sleman yang memelopori opini WTP. Sementara tiga kabupaten lainnya berangkat dari opini WTP DPP, dan bahkan dari opini WDP (2013 dan 2014). Fenomena yang menarik adalah Kabupaten Gunung Kidul mampu mengejar ketertinggalannya dan mampu menyetarakan capaian opini WTP pada tahun 2015. Fenomena ini menjadi menarik untuk di kaji secara mendalam terkait bagaimana peran APIP dalam hal ini Inspektorat Daerah dan faktor-faktor pendukung penghambatnya. Oleh karena itu penelitian ini

dilakukan di dua kabupaten/kota yang berbeda perkembangan opini BPK, yaitu Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta. Merujuk hasil pemeriksaan BPK pada IHPS I Tahun 2018, dugaan sementara penyebab perbedaan tersebut adalah kualitas SDM dan keefektifan peran APIP (khususnya Inspektorat kabupaten/kota) dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK tahun sebelumnya.

Penelitian di Indonesia yang menguji peranan APIP terhadap kualitas Laporan Keuangan, sependek pengetahuan peneliti belum banyak dilakukan. Gamayuni (2016), menemukan bahwa Efektivitas fungsi audit internal berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelaporan keuangan. Sari (2014), menemukan bahwa peran auditor internal pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Rahmat (2010), menemukan bahwa ITJEN kementerian Keuangan sebagai aparat pengawasan internal telah menjalankan fungsinya sebagaimana fungsi pengawasan intern dengan paradigma baru yaitu memberikan nilai tambah dan membantu pencapaian tujuan organisasi dengan menjalankan fungsi sebagai pemberi assurance dan advisory consulting. Marlaini (2018), menemukan bahwa peran APIP belum efektif, belum berubah secara keseluruhan. Banyak kendala yang dihadapi yaitu; kompetensi sumber daya manusia para auditor yang minim, jumlah anggaran relatif kecil, lemahnya independensi lembaga APIP, objektivitas auditor masih kurang, dan komitmen dari *stakeholder* belum maksimal. Ambaryati (2016), menemukan bahwa Inspektorat Kota Surakarta telah menjalankan fungsinya dengan paradigma baru dalam mempertahankan

opini WTP bagi Kota Surakarta. Faktor-faktor pendukung peranan inspektorat kota surakarta yaitu adanya dukungan kuat dari pimpinan daerah, adanya pendidikan dan pelatihan secara berkelanjutan bagi para auditor sehingga kompetensi SDM mendukung, respon yang baik dari setiap SKPD, objektivitas dan independensi para auditornya.

Dengan paradigma baru yaitu memberikan nilai tambah dan membantu pencapaian tujuan organisasi dengan menjalankan fungsi sebagai pemberi *assurance* dan *advisory consulting*. Marlaini (2018), menemukan bahwa peran APIP belum efektif, belum berubah secara keseluruhan. Banyak kendala yang dihadapi yaitu; kompetensi sumber daya manusia para auditor yang minim, jumlah anggaran relatif kecil, lemahnya independensi lembaga APIP, objektivitas auditor masih kurang, dan komitmen dari *stakeholder* belum maksimal. Ambaryati (2016), menemukan bahwa Inspektorat Kota Surakarta telah menjalankan fungsinya dengan paradigma baru dalam mempertahankan opini WTP bagi Kota Surakarta. Faktor-faktor pendukung peranan inspektorat kota surakarta yaitu adanya dukungan kuat dari pimpinan daerah, adanya pendidikan dan pelatihan secara berkelanjutan bagi para auditor sehingga kompetensi SDM mendukung, respon yang baik dari setiap SKPD, objektivitas dan independensi para auditornya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas dan kebaruan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, maka peneliti mengajukan judul “Analisis Peranan Inspektorat Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Opini Audit Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan perbedaan hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta dalam membantu Pemerintah Daerah/Kota meningkatkan opini audit menjadi WTP pada tahun 2015.
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung/menghambat peranan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta dalam membantu Pemerintah Daerah/Kota meningkatkan opini audit menjadi WTP pada tahun 2015.
3. Apakah perbedaan peranan dan faktor pendukung/penghambat yang dihadapi antara Inspektorat Daerah Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta dalam membantu Pemerintah Daerah/Kota meningkatkan opini audit menjadi WTP pada tahun 2015.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi peranan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul dan faktor-faktor pendukung/penghambat yang dihadapi dalam membantu Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul dalam meningkatkan opini audit menjadi WTP pada tahun 2015.
2. Mengidentifikasi peranan dan faktor-faktor pendukung/penghambat yang dihadapi Inspektorat Kota Yogyakarta dalam membantu Pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan opini audit menjadi WTP pada tahun 2015.
3. Menganalisis perbedaan peranan dan faktor-faktor pendukung/penghambat yang dihadapi antara Inspektorat Daerah Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta dalam membantu Pemerintah Daerah/Kota meningkatkan opini audit menjadi WTP pada tahun 2015.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan menambah kajian ilmu khususnya akuntansi untuk inspektorat Kabupaten/Kota di Yogyakarta dan Gunung Kidul serta Kabupaten/kota lainnya dalam mengoptimalkan peranan inspektorat dalam rangka meningkatkan kualitas laporan keuangan guna mencapai opini WTP.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan perkembangan ilmu pengetahuan terutama mengenai studi tentang peranan inspektorat mempertahankan atau meningkatkan akuntabilitas pemerintah melalui laporan keuangan pemerintah daerah.

E. Metode Pengumpulan Data

1. Metode Wawancara

Penelitian dengan mengadakan wawancara pada permasalahan tertentu. Dalam tahap ini peneliti akan melakukan wawancara langsung kepada pihak inspektorat langsung.

2. Metode Dokumentasi

Penulis melakukan pengumpulan data terkait pembahasan penelitian, seperti arsip-arsip, transkrip, catatan, surat kabar, dan sebagainya. Dokumentasi data digunakan untuk menggali data-data pendukung untuk memperkuat argumen hasil penelitian.