

SATU DEKADE OPINI LKPD DI INDONESIA

Accountability Paper Vol. 1



ABSTRAK

- Ditengah klaim peningkatan kinerja keuangan daerah dalam bentuk perolehan opini WTP atas LKPD TA 2019 pada semua level pemerintahan daerah yang mencapai 89,5%, masih ada sejumlah daerah di Indonesia yang bertahan dengan opini WDP maupun TMP selama sepuluh tahun berturut-turut.
- Perolehan opini WDP dan TMP bertahan satu dekade (2010-2019) tersebut terjadi disejumlah daerah tengah dan timur Indonesia dengan sebab permasalahan diantaranya terkait efektivitas sistem pengendalian intern yang berdampak pada penatusahaan dan pengungkapan beberapa akun dalam laporan keuangan menjadi tidak dapat dipertanggungjawabkan dan tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).
- Dengan itu, pendampingan, pembinaan dan pengawasan khususnya terhadap sejumlah Daerah dengan opini bertahan WDP dan TMP adalah sebuah keniscayaan bagi Pemerintah Pusat dalam rangka meningkatkan kinerja keuangan daerah melalui tata kelola keuangan yang bersih dan akuntabel.

P E N D A H U L U A N

Merujuk pada UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, opini dimaknai sebagai pernyataan profesional *Auditor* (dhi. BPK RI) mengenai tingkat kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang didasarkan pada kriteria kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

Bentuk penilaian atas kewajaran informasi keuangan tersebut terbagi dalam 4 (empat) tingkatan opini, dari yang tertinggi adalah opini wajar tanpa pengecualian (WTP), opini wajar dengan pengecualian (WDP), opini tidak wajar (TW), sampai dengan yang terendah adalah pernyataan menolak memberikan opini atau tidak menyatakan pendapat (TMP).

Meminjam istilah Kotot Gutomo (2012), “perburuan” perolehan opini WTP atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) secara umum telah menjadi isu bagi Kepala Daerah di setiap periode kepemimpinannya. Hal tersebut tidaklah mengherankan bila merujuk dalam setiap RPJMN yang disusun oleh Pemerintah Pusat, dimana di antara satu indikator kinerja keuangan pemerintah daerah dalam bidang tata kelola pemerintahan daerah yang bersih dan akuntabel adalah perolehan opini WTP.

Target Opini WTP atas LKPD RPJMN 2015-2019



Provinsi



Kabupaten



Kota

Dalam periode Laporan Keuangan pada Tahun Anggaran (TA) 2019, BPK RI (2020) menilai bahwa capaian opini WTP pada 100% pemerintah provinsi, 88% pemerintah kabupaten, dan 94% pemerintah kota, telah melampaui target kinerja keuangan daerah dengan sasaran penguatan tata kelola pemerintahan daerah yang bersih dan akuntabel sebagaimana telah ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019.

Meskipun, bila dipelajari lebih jauh, maka capaian tersebut tidak terlalu tepat menjadi ukuran untuk menyatakan bahwa kinerja keuangan satu daerah telah baik, karena tidak terjadi secara simultan pada setiap daerah. Kenyataannya menunjukkan bahwa pada tahun anggaran yang sama saja di tahun 2019 terdapat daerah dengan LKPD yang mengalami penurunan opini dari WTP menjadi WDP. Begitu juga ukuran kinerja tersebut mestinya dilihat pada konsistensi perolehan opini WTP untuk satu masa tertentu, karena tidak sedikit daerah dengan opini LKPD yang berubah-ubah pada satu periode kepemimpinan Kepala Daerah.

Seiring dengan perkembangan capaian dan konsistensi opini WTP atas LKPD pada sejumlah daerah di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir sejak TA 2010 sampai dengan TA 2019, minimal terdapat tiga fenomena opini yang dibahas dalam *paper* ini. Fenomena tersebut diistilahkan dengan **Opini “Pasang-Surut”**; **Opini “Bertahan” WDP**; dan **Opini “Bertahan” TMP**.

Opini "Pasang-Surut"

Dari sekian banyak jumlah daerah dengan perolehan opini LKPD yang sifatnya "pasang-surut", di antara yang menarik perhatian adalah dialami salah satu daerah di wilayah timur pulau Jawa. Terhitung selama sepuluh tahun terakhir, perolehan opini atas LKPD daerah ini sangatlah dinamis, dimana Opini WTP diperoleh pada tahun 2012, 2015, dan 2017. Sedangkan opini WDP diperoleh pada tahun anggaran lainnya, yaitu 2010-2011, 2013-2014, 2016, dan 2018. Lebih lanjut ditahun 2019, opini yang diperoleh turun menjadi TMP dan menjadi TW ditahun 2020.

Fenomena opini "pasang-surut" yang terjadi pada dua periode kepemimpinan Kepala Daerah yang berbeda ini, menunjukkan bahwa komitmen Kepala Daerah dan kapasitas Perangkat Daerah yang sangat beragam mengikut dinamika kepemimpinan organisasi perangkat daerah (OPD) adalah menjadi faktor yang sangat mempengaruhi kualitas perolehan opini. Dengan kondisi demikian, maka sangat mungkin fenomena opini "pasang-surut" akan banyak terjadi di Pemerintahan Daerah dibandingkan dengan fenomena opini lainnya.

Selain itu, secara teknis permasalahan yang mempengaruhi kualitas perolehan opini adalah terkait sistem pengendalian intern pada penatausahaan pencatatan, penyajian dan pengungkapan beberapa akun dalam Laporan Neraca. Seperti keberadaan Aset Tetap yang belum didukung dengan bukti-bukti fisik, nilai, dan tahun perolehan serta pengungkapannya yang tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Dengan itu, mengakibatkan *Auditor* mengalami kesulitan dalam melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas kewajaran nilai Aset Tetap tersebut yang *notabene* akan mempengaruhi penilaian terhadap kualitas pengelolaan keuangan daerah.

Opini "Bertahan" WDP

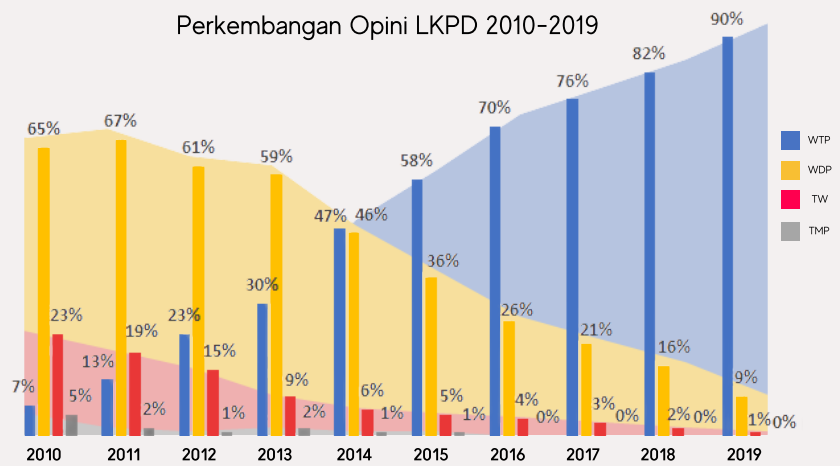
Pemerintah Daerah dengan perolehan opini atas LKPD yang bertahan pada level WDP banyak terjadi pada daerah-daerah wilayah tengah Indonesia. Bahkan diketahui bahwa kualitas opini WDP ini bertahan selama 10 (sepuluh) tahun berturut-turut sejak TA 2010 sampai dengan 2019. Menariknya, fenomena bertahan opini WDP selama satu dekade juga terjadi pada salah satu daerah di wilayah barat Indonesia, dimana daerah tersebut dipimpin oleh satu Kepala Daerah yang sama dalam dua masa jabatan.

WTP

Laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Alasan BPK RI memberikan status opini WDP lebih disebabkan pada masih terdapat permasalahan berupa penatausahaan Aset Tetap disetiap tahun anggaran, seperti Aset Tanah, Gedung dan Bangunan, serta Peralatan dan Mesin, sehingga penyajian saldo Aset Tetap mempengaruhi laporan keuangan secara material.

Perkembangan Opini LKPD 2010-2019



Begitupun Pemerintah Daerah tersebut belum sepenuhnya menindaklanjuti rekomendasi atas hasil pemeriksaan BPK RI. Lebih rinci disebutkan bahwa di antara permasalahan penatausahaan Aset Tetap adalah berupa pengurangan luas tanah; belum tersedianya pencatatan atas pemanfaatan aset tanah; dan terdapat aset tanah yang belum bersertifikat atau memiliki SKT; serta adanya kebijakan akuntansi yang belum sepenuhnya sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Selain itu, diketahui bahwa pemerintah daerah belum pernah melakukan sensus Barang Milik Daerah (BMD). Kondisi yang demikian telah menunjukkan dan dapat dinilai bahwa permasalahan pengelolaan keuangan daerah belum mampu diselesaikan secara baik oleh Kepala Daerah tersebut, meskipun telah menduduki dua periode masa jabatan. Tentunya hal ini bukan saja menjadi perhatian serius bagi Kementerian Dalam Negeri selaku wakil Pemerintah Pusat yang memiliki tugas dan fungsi pembinaan kepada seluruh Kepala Daerah di Indonesia, namun perlu juga mendapatkan perhatian Anggota Parlemen, bahkan BPK RI sekalipun selaku pemeriksa dalam mengawal wujudnya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel.

WDP

Laporan keuangan entitas yang diperiksa menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.

TW

Laporan keuangan entitas yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Opini "Bertahan" TMP

Fenomena lainnya dari perolehan opini atas LKPD di Indonesia adalah fenomena opini "bertahan" TMP selama 10 (sepuluh) tahun berturut-turut. Fenomena ini terjadi pada beberapa daerah di wilayah timur Indonesia, terutama Provinsi Papua. Permasalahan utama perolehan opini TMP disebabkan pada rekomendasi hasil pemeriksaan BPK RI yang bernilai material dan signifikan belum ditindak lanjuti oleh Pemerintah Daerah. Begitupun BPK RI tidak memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan tepat serta tidak tersedianya data dan informasi pada satuan kerja yang diperiksa.

Menariknya, penatausahaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) menjadi permasalahan yang selalu berulang terjadi pada Pemerintahan Daerah dengan opini TMP tersebut.

Secara rinci permasalahan terkait penatausahaan Dana BOS tersebut adalah belum ada SK Bupati terhadap Tim Manajemen BOS yang dibentuk untuk menangani segala aspek yang dibutuhkan terkait BOS dan banyak sekolah yang mendapatkan pencairan Dana BOS tidak menyampaikan realisasi dan laporan pertanggungjawaban Dana BOS kepada Pemerintah Daerah.

Selain itu, pencatatan realisasi belanja Dana BOS tidak melalui mekanisme SP2B dan penganggaran Dana BOS belum berorientasi pada ketentuan tata cara yang diatur oleh Kementerian Dalam Negeri.



KESIMPULAN & REKOMENDASI KEBIJAKAN

Dilihat pada perkembangan perolehan opini atas LKPD selama satu dekade, diketahui bahwa kenaikan opini pada satu pemerintahan daerah masih disertai penurunan opini pada pemerintahan daerah lainnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa konsistensi atas perbaikan pengelolaan keuangan daerah melalui pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Daerah pada setiap tahun anggaran, masih harus menjadi perhatian serius bagi Kepala Daerah dan Organisasi Perangkat Daerah. Terutama bagi pemerintah daerah yang masih bertahan dengan perolehan opini TMP maupun WDP.

Pembinaan dan pendampingan yang disertai dengan monitoring dan evaluasi secara intensif dan berkala dilakukan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam rangka penguatan tata kelola keuangan daerah menjadi sebuah keniscayaan.

Dengan itu diharapkan perbaikan akan dapat dilakukan secara tepat dan cepat serta menyeluruh pada berbagai permasalahan terkait sistem pengendalian intern. Begitupun diperlukan integrasi dan harmonisasi terhadap regulasi keuangan pusat-daerah yang dapat mendukung terwujudnya peningkatan kinerja dan kualitas pengelolaan keuangan daerah.

REFERENSI

BPK RI, 2010-2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Tahun Anggaran 2010 s.d. 2019* terhadap Kab. Jember, Kab. Alor, Kab. Bengkayang, Kab. Kayong Utara, Kab. Kepulauan Aru, Kab. Boven Digoel, Kab. Mamberamo Raya, Kab. Mamberamo Tengah, dan Kab. Waropen

BPK RI, 2015 dan 2020. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS I) Tahun 2015 dan IHPS I Tahun 2020*.

BPK RI Perwakilan Jawa Timur, 2021. "Pemkab Jember Terima Opini Tidak Wajar". *Berita*. Diakses dari <https://jatim.bpk.go.id/dari-media/pemkab/jember/terimaopini-tidakwajar/> pada 1 November 2021

Kotot Gutomo, 2012. "Berburu Opini WTP". *Opini*. Diakses dari <http://www.bpkp.go.id/%20jateng/konten/1910/berburu-opini-wtp.bpkp/> pada 1 November 2021

Republik Indonesia, 2004. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Republik Indonesia, 2015. Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019