

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada kabupaten dan kota yang diatur dalam undang-undang telah memberikan hak kepada daerah untuk mengelola daerahnya masing-masing dalam mewujudkan pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket Undang-undang, yaitu UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Dengan pemberian otonomi daerah, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah secara transparan, ekonomis, efisien, efektif, dan akuntabel.

Menurut Agustinus (2013) akuntabilitas adalah “Sikap dan perilaku pengambilan keputusan di sektor public, swasta, dan masyarakat sipil yang bertanggungjawab atas pekerjaan yang telah dilakukannya kepada masyarakat dan pemangku kepentingan.” Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang mencakup bidang peraturan perundang-undangan, kelembagaan sistem, dan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mewajibkan Presiden dan Gubernur/Bupati/Walikota untuk menyampaikan

laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN/APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Tujuan umum pelaporan keuangan adalah memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai (*wide range users*) untuk membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dipakai oleh suatu entitas dalam aktivitasnya guna mencapai tujuan (Bastian, 2010). Kemudian, Bastian menambahkan, bahwa secara spesifik tujuan khusus pelaporan keuangan adalah menyediakan informasi yang relevan dalam pengambilan keputusan dan menunjukkan akuntabilitas entitas atas sumber daya yang dipercayakan. Informasi akan bermanfaat apabila informasi yang disampaikan dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai (*stakeholders*). Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif laporan keuangan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Secara umum, tujuan reformasi akuntansi di sektor public untuk memperkenalkan sistem akrual basis untuk penyempurnaan informasi yang diberikan kepada pengambil keputusan, pengendalian internal dan pemangku kepentingan secara luas. Perbaikan ini merupakan syarat penting untuk peningkatan akuntabilitas dan kinerja organisasi sektor public mengingat peran

utama informasi akuntansi yang digunakan dalam pengambilan keputusan dalam organisasi (Nogueira, 2012).

Pernyataan Nomor 01 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan mensyaratkan adanya pengungkapan yang dapat ditempatkan pada lembar muka (*on the face*) laporan keuangan atau Catatan atas Laporan Keuangan. Dalam kualitas informasi keuangan terdapat dua jenis pengungkapan (*disclosure*) yang diterbitkan oleh perusahaan. Pengungkapan tersebut adalah pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) merupakan pengungkapan yang diwajibkan dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) merupakan pengungkapan yang tidak diwajibkan peraturan.

Ada 3 (tiga) konsep mengenai luas pengungkapan laporan keuangan, yaitu *adequate, fair, full disclosure*. Konsep yang paling sering digunakan adalah *adequate disclosure* (pengungkapan cukup), yaitu pengungkapan minim yang diisyaratkan oleh peraturan yang berlaku dimana pada tingkat ini investor dapat menginterpretasikan angka-angka dalam laporan keuangan. Konsep *fair disclosure* (pengungkapan wajar) mengandung sasaran etis dengan menyediakan informasi yang layak terhadap investor potensial. Sedangkan *full disclosure* (pengungkapan penuh) memiliki kesan penyajian laporan keuangan yang berlebihan sehingga banyak pihak berpendapat bahwa *full disclosure* merupakan konsep yang dapat merugikan perusahaan.

Government has a role in promoting good governance. Generally, a government that perceived to have good governance, will gain trust from stakeholders and will generate good business and corporate culture. One of vital

area in government governance is how government manage their financial resource. The information provided in financial statement (Sukmadilaga, 2015).

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan yang mencakup kebebasan dalam menentukan objek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang objeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan. Sehubungan dengan itu, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni (1) pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. (2) pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. (3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menghasilkan opini yang merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria:

a) kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, b) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*), c) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan d) efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis

opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni a) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), b) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), c) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan d) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gunungsitoli, opini yang diberikan sampai dengan tahun 2015 dapat dilihat pada tabel.

Tabel 1.1.
Daftar Opini Laporan Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Sumatera Utara

No	Entitas Pemerintah Daerah	Opini Tahun				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Kota Binjai	WDP	WDP	WPD	WTP DPP	WDP
2	Kota Gunungsitoli	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
3	Kota Medan	WTP	WTP DPP	WTP DPP	WTP	WDP
4	Kota Padangsidimpuan	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
5	Kota Pematangsiantar	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP
6	Kota Sibolga	WTP DPP	WDP	WDP	WTP	*
7	Kota Tanjungbalai	WDP	TMP	TMP	WDP	*
8	Kota Tebing Tinggi	WDP	TMP	WDP	WTP	WDP

Sumber: IHPS I BPK RI Tahun 2016

Beberapa persoalan yang dapat diasumsikan oleh peneliti mungkin menjadi penyebab Pemerintah Kota Gunungsitoli secara berturut-turut mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), yakni tidak optimalnya pencatatan penilaian aset, lokasi aset yang tidak memenuhi persyaratan sistem akuntansi atau disebabkan oleh penyajian laporan keuangan yaitu pengungkapan yang tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan dan kegiatan

penatausahaan keuangan daerah belum sepenuhnya berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan.

Seperti dikutip dari *niassatu.com* (20 Desember 2015):

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengeluarkan hasil pemeriksaan atas Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Gunungsitoli untuk tahun anggaran 2014. Dari hasil tersebut, BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas Pengelolaan Keuangan Kota Gunungsitoli. Opini WDP tersebut merupakan keempat kalinya diperoleh Kota Gunungsitoli, secara berturut-turut.

Menurut Lase, Walikota Gunungsitoli yang menjabat pada saat itu menyatakan bahwa:

“Opini WDP dari BPK karena pada kendala pencatatan penilaian aset dan lokasi aset yang tidak memenuhi persyaratan sistem akuntansi.” (www.niassatu.com, 20 Desember 2016).

Pada Penelitian yang dilakukan oleh Haryadi, dkk (2015) menunjukkan bahwa pengungkapan yang dilakukan oleh Kabupaten yang meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dua tahun berturut-turut telah memenuhi pengungkapan lengkap sebagaimana tertuang pada pernyataan nomor 01 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dan pada Pemerintah Daerah yang memperoleh opini WDP terdapat perbedaan pada tingkat pelengkapan pengungkapannya. Penelitian yang dilakukan oleh Ihwandi (2016) menjelaskan bahwa opini Wajar Dengan Pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan diberikan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Timur disebabkan adanya temuan kasus ketidaksesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah, ketidakefektifan Sistem

Pengendalian Intern dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian yang dilakukan oleh Alijarde (1997) menjelaskan bahwa terdapat dua kelompok direktur keuangan yang memiliki pandangan yang berlawanan tentang kegunaan dari pelaporan keuangan dalam Pemerintah Daerah Spanyol. Kelompok pertama menyadari bahwa pelaporan keuangan memungkinkan penilaian pelaksanaan anggaran periode berjalan, pada saat bersamaan memfasilitasi proses akuntabilitas dan pengendalian keuangan dan hukum. Kelompok kedua, konsep akuntansi tradisional pemerintah tetap ada, memberi lebih banyak kepentingan pada pelaporan anggaran untuk tujuan akuntabilitas. Namun, berlawanan dengan kecenderungan baru yang diarahkan untuk memberikan laporan keuangan yang berguna bagi pengguna yang berbeda.

Penelitian yang dilakukan oleh Putri (2013) menjelaskan bahwa pada LKPD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terdapat pengaruh di tingkat penyelesaian rekomendasi BPK terhadap kualitas pelaporan keuangan di Pemerintah Daerah. Hal tersebut disebabkan karena sebagian besar aset tetap Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota yang dilaporkan tidak dapat dinilai sehingga mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian dari BPK. Pengungkapan laporan keuangan yang baik juga memberikan dampak dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas sebagai salah satu ciri kepemimpinan yang baik (*good governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara. Tema utama reformasi keuangan adalah membangun kesejahteraan Negara dan masyarakat, menciptakan pemerintahan

yang baik, dan membangun pembangunan yang merata (Mardiasmo dalam Sukmadilaga, 2015). Untuk itu, aparatur negara diharapkan semakin secara efisien dan efektif melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pengayoman kepada masyarakat serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah peneliti berfokus pada penyebab-penyebab yang sering muncul di tiap tahun anggaran Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gunungsitoli. Dimana terdiri dari 4 faktor penyebab LKPD Kota Gunungsitoli mendapatkan opini audit Wajar Dengan Pengecualian, antara lain: penatausahaan Barang Milik Daerah yang bernilai Rp 1,00 (satu rupiah), penatausahaan keuangan daerah yang belum sepenuhnya mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan, pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Kota Gunungsitoli yang belum secara maksimal diterima oleh Pemerintah Kota Gunungsitoli, serta realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Gunungsitoli yang belum sepenuhnya terealisasi.

Berdasarkan latar belakang serta fenomena tersebut, peneliti menganalisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gunungsitoli yang mendapatkan opini audit Wajar Dengan Pengecualian dari BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara. Untuk mengetahui hal-hal yang dijelaskan diatas, maka Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Yang Memperoleh Opini Audit Wajar Dengan Pengecualian (WDP) Selama Lima Tahun (Studi Fenomenologi Pada Laporan Keuangan Pemerintah Kota Gunungsitoli)”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dijelaskan dalam latar belakang, dapat diidentifikasi masalah adalah:

- 1) Apakah pencatatan keuangan daerah pada Pemerintah Kota Gunungsitoli telah memenuhi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)?
- 2) Apakah pelaporan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gunungsitoli telah memenuhi kriteria Standar Akuntansi Pemerintahan?
- 3) Apakah Pemerintah Kota Gunungsitoli telah melakukan pengungkapan atas Laporan Keuangan secara baik dan sesuai dengan PP No. 71 Tahun 2010?

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan penguraian dari latar belakang permasalahan di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah apakah penyebab Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gunungsitoli memperoleh opini audit Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara selama 5 (lima) tahun?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menganalisis penyebab Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gunungsitoli memperoleh opini audit Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara selama 5 (lima) tahun.

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini mampu memberikan masukan untuk mendapatkan opini audit Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian dengan cara memaksimalkan penyerapan anggaran untuk kegiatan revaluasi aset tetap yang bernilai Rp 1,00; perlakuan akuntansi aset tetap, akuntansi persediaan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan serta melaksanakan Bimbingan Teknis (Bimtek) kepada pegawai di bidang keuangan dan aset secara berkelanjutan.
2. Bagi Universitas Negeri Medan, hasil penelitian mengenai penyebab Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mendapatkan opini audit Wajar Dengan Pengecualian dari Badan Pengawas Keuangan memberikan kontribusi dalam pengembangan materi pembelajaran dalam bidang Akuntansi Pemerintahan.
3. Bagi Penelitian selanjutnya, hasil penelitian tentang penyebab Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mendapatkan opini audit Wajar Dengan Pengecualian dari Badan Pengawas Keuangan dapat menjadi referensi di bidang keuangan daerah sehingga dapat bermanfaat bagi penelitian selanjutnya sebagai acuan penelitian hasil penelitian berikutnya.