

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam pengelolaan keuangan, pemerintah melakukan reformasi dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang ini tercantum materi pemekaran wilayah pada pasal 4 ayat 3 dan ayat 4, istilah yang digunakan adalah pemekaran wilayah.

Pemekaran wilayah pada dasarnya bertujuan untuk peningkatan pelayanan (*service delivery*) Pemerintah Daerah (*local government*) kepada masyarakat, agar lebih efisien dan efektif terhadap potensi, kebutuhan maupun karakteristik di masing-masing daerah. Dengan demikian adanya pemekaran wilayah seharusnya akan membuat suatu daerah menjadi semakin terbuka, jalur pengembangannya lebih luas, tersebar ke seluruh wilayah.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 yang telah direvisi Peraturan Pemerintah No.71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu Undang- undang di atas mengandung penekanan bahwa adanya proses yang lebih cepat untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah merupakan pernyataan dari pihak manajemen pemerintah daerah yang menginformasikan kepada pihak lain, yaitu pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang ada tentang kondisi keuangan pemerintah daerah (Mahmudi, 2007). Agar informasi itu dapat berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka informasi yang disajikan

dalam laporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif (relevan, handal, dan dapat dipahami) sehingga dapat digunakan untuk pengambilan keputusan (Obeidat, 2007). Untuk memenuhi karakteristik kualitatif maka informasi dalam laporan keuangan harus disajikan sesuai berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Oleh karena itu perlu dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan untuk menilai kewajaran laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia (Bowo dalam Sari, 2010). Untuk melindungi para pengguna laporan keuangan, maka diperlukan pihak ketiga yaitu auditor independen dalam menilai kualitas laporan keuangan pemerintah daerah (Mahmudi, 2006). Badan Pemeriksa Keuangan RI selaku institusi pemeriksa atas pengelolaan keuangan Negara telah diberi kewenangan berdasarkan UUD 1945 untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Tiga jenis indikator pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI yaitu, pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Ketiga jenis pemeriksaan tersebut, pemeriksaan keuangan telah menjadi agenda wajib BPK RI yang sifatnya tahunan atas pemerintah pusat dan seluruh pemerintah daerah dengan tujuan untuk menilai kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan *auditee*.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 31 yang mengatur bahwa Kepala Daerah harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa Laporan Keuangan. Laporan Keuangan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan

Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Agar laporan keuangan pemerintah daerah bermanfaat untuk pengambilan keputusan, maka laporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan, yaitu relevan, handal dan dapat dipahami (PP No. 71 Tahun 2010).

Selain kewajiban menyampaikan laporan keuangan yang sesuai PP No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, juga perlu dilakukan penilaian apakah Pemerintah Daerah yang bersangkutan berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik atau tidak. Opini merupakan pernyataan atau pendapat profesional yang merupakan kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini ini didasarkan pada kriteria (1) kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, (2) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (3) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan (4) efektivitas Sistem Pengendalian Interen (www.bpk.go.id). Ada empat opini yang diberikan oleh BPK RI, yaitu: Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*), Pendapat Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*), Pendapat Tidak Wajar (*Adverse Opinion*), Pernyataan Menolak Memberikan Pendapat (*Disclaimer Opinion*), Opini WTP merupakan penilaian tertinggi yang diberikan, karena menunjukkan bahwa laporan keuangan tersebut telah disajikan secara wajar, tidak terdapat kesalahan yang material, dan sesuai standar. Dengan demikian, dapat diandalkan pengguna dengan tidak akan mengalami kesalahan dalam proses pengambilan keputusan. Opini WDP berarti laporan keuangan masih wajar, tidak terdapat

kesalahan yang material, sesuai dengan standar, namun masih terdapat catatan yang perlu diperhatikan.

Banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan antara lain keterbatasan sumber daya manusia baik kualitas maupun kuantitas, sistem akuntansi yang belum didasarkan pada Peraturan Daerah tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah dan kebijakan akuntansi yang belum dilandasi oleh Peraturan Kepala Daerah untuk dapat melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dan juga terbatasnya pemahaman aparat terhadap laporan keuangan (Susantih dan Saftiana, 2010:4)

Berdasarkan hasil audit yang telah dilakukan oleh BPK RI tahun 2012 terhadap LKPD .

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKPD Tahun 2007 s.d. 2011 se – Indonesia

LKPD	Opini BAIK				Opini KURANG BAIK				JUMLAH
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2007	4	1%	283	60%	59	13%	123	26%	469
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	6%	341	66%	26	5%	119	23%	520
2011	67	16%	316	74%	5	1%	38	9%	426**)

***) jumlah opini yang diberikan sampai dengan Semester I Tahun 2012

Sumber: Data BPK RI, 2012

Tabel 1.1. menunjukkan bahwa kondisi yang membanggakan karena dari tahun 2007 sd 2011 perolehan opini WTP mengalami peningkatan sebaliknya LKPD yang memperoleh opini TW dan TMP jauh lebih sedikit bila dibandingkan dengan opini WTP dan WDP. Kondisi ini menunjukkan kinerja keuangan pemerintah

daerah telah memenuhi karakteristik kualitatif yaitu relevan dan handal, hasil evaluasi menunjukkan bahwa LKPD yang memperoleh opini WTP dan WDP pada umumnya memiliki sistem pengendalian intern yang memadai, sebaliknya LKPD yang memperoleh opini TMP dan TW perlu melakukan perbaikan pengendalian intern dalam hal penilaian resiko, kegiatan pengendalian, dan pemantauan.

Tabel 1.2
Perkembangan Opini LKPD Se-Sumatera Tahun 2007 s.d. 2011

Tahun	Opini BAIK				Opini KURANG BAIK				JUMLAH
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2007	1	1%	108	81%	-	-	24	18%	133
2008	11	8%	99	73%	1	1%	25	18%	136
2009	10	7%	106	75%	6	4%	20	14%	142
2010	14	9%	116	77%	4	3%	17	11%	151
2011	23	17%	103	75%	1	1%	6	4%	133

Sumber: Data diolah dari BPK RI, 2012

Berdasarkan tabel perkembangan opini LKPD tahun 2007 sampai 2011 se-Sumatera, tampak suatu perkembangan dan prestasi yang positif bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya, dimana dari tahun ke tahun pemerintah daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI, tetapi masih terdapatnya opini Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah memperoleh opini WTP, WDP, dan TW, TMP, maka dilakukan suatu analisis terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan

melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2004).

Penggunaan analisis rasio laporan keuangan sebagai alat analisis keuangan secara luas sudah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas. Dengan analisis rasio laporan keuangan pemerintah daerah dapat diketahui bagaimana kinerja pemerintah daerah yang bersangkutan dan juga dapat dijadikan sebagai acuan untuk lebih meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektifitas dalam merealisasikan pendapatan asli daerah, mengukur efisiensi dalam melakukan pengeluaran yang dibelanjakan sesuai dengan peruntukannya dan memenuhi dari apa yang direncanakan, mengukur sejauh mana aktifitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya untuk belanja modal, dan mengetahui seberapa besar kontribusi penerimaan komponen dalam pendapatan asli daerah dari pajak daerah dan retribusi daerah. Sehingga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah (Susantih dan Seftiana, 2009).

Kinerja keuangan pemerintah menjadi poin penting serta topik yang menarik untuk diteliti sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dikarenakan, dengan meneliti kinerja keuangan pemerintah dapat diketahui hasil program dan kegiatan yang

dilaksanakan oleh pemerintah, apakah pemerintah sudah baik menjalankan tugas dan fungsinya sesuai yang diamanatkan oleh rakyatnya untuk mencapai kesejahteraan.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja Keuangan Pemerintah Daerah pada opini WTP,WDP dengan opini TW,TMP, serta antara Induk dan Anak/Pemekaran dengan judul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Sumatera Tahun 2006 – 2011. Penelitian ini membatasi hanya pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini,

1. Apakah Kinerja Keuangan Pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera yang beropini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP) lebih baik dan berbeda secara signifikan dengan yang beropini Tidak Wajar (TW), Tidak Memberi Pendapat (TMP).
2. Apakah Kinerja Keuangan Pemerintah antara Induk lebih baik dan berbeda secara signifikan dengan Anak/Pemekaran kabupaten/kota se-Sumatera

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua tujuan :

1. Untuk mengetahui perbedaan kinerja keuangan Pemerintah kabupaten/kota se-sumatera pada saat opini WTP, WDP, dan TW, TMP.
3. Untuk mengetahui perbedaan kinerja keuangan antara Induk dan Anak/Pemekaran kabupaten/kota se-sumatera

1.4. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini dapat digunakan sebagai gambaran mengenai kinerja keuangan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sumatera yang beropini WTP-WDP dan TW-TMP, serta antara Induk dan Anak/Pemekaran dan dapat digunakan sebagai referensi peneliti selanjutnya.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan kebijakan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sumatera dalam pengelola Keuangan Daerah.