

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, kurang inovasi dan kreativitas serta berbagai kekurangan lainnya (Setyawati, 2017:351). Salah satu organisasi publik yang selalu diperhatikan kinerja dalam pengelolaan sektor publik adalah pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut, demi mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik maka pemerintah mencoba mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa melalui penerapan *good governance*. Untuk menjalankan *good governance* maka pemerintah daerah sebagai entitas publik harus menerapkan unsur-unsur *good governance* antara lain penerapan tuntutan keterbukaan (*transparency*), peningkatan efisiensi disegala bidang (*efficiency*), tanggung jawab yang lebih jelas (*responsibility*) dan kewajaran (*fairness*) serta dapat dipertanggung jawabkan (*accountable*) (Yunus H, 2000:1), dengan demikian pemerintah daerah sebagai pelaku utama pelaksanaan *good governance* dituntut untuk memberikan pertanggungjawaban yang lebih transparan dan lebih akurat terhadap pengelolaan keuangan pemerintah.

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan merupakan bentuk tindakan untuk menjawab dan menerangkan kinerja pemerintah daerah kepada masyarakat yang memiliki kewenangan untuk mendapatkan informasi tentang pengelolaan sektor publik. Sasaran dari pertanggungjawaban laporan keuangan yakni laporan keuangan yang disajikan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah. Berdasarkan hal di atas maka pemerintah

Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, maka perlu menyusun laporan keuangan yang diaudit oleh BPK agar setiap pihak yang mengelola uang daerah akan menjalankan amanat tersebut dengan cara yang terbaik sehingga membawa manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat (BPK, 2016). Bentuk audit yang dilakukan oleh BPK yakni berupa pemberian opini terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Opini terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria: kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Opini yang diberikan oleh BPK didasarkan pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005. Aturan tersebut menganut basis *Cash towards Accrual*, dimana Aset, Kewajiban dan Ekuitas Dana diakui dengan basis akrual, sedangkan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan menggunakan basis kas. Semua LKPD juga disusun berdasarkan aturan tersebut, kecuali laporan keuangan harus disusun berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010, yaitu SAP berbasis akrual. Penerapan SAP sampai memperoleh opini BPK merupakan rangkaian proses panjang. Pemberian opini atas kewajaran laporan keuangan dilakukan berdasarkan pada kesesuaian dengan SAP.

Tanggung jawab pemerintah daerah ini juga merupakan bentuk pertanggungjawaban daerah atas pengelolaan keuangan negara atas dasar itu maka setiap tahunnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam tanggung jawab ini BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam tiga tahap pemeriksaan yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Kebebasan tersebut mencakup kebebasan dalam menentukan objek yang diperiksa kecuali yang objeknya telah diatur tersendiri oleh peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan terhadap LKPD oleh BPK terdiri dari 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni: opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). (Penjelasan Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara) (Setyawati, 2017: 351).

Opini WTP merupakan penilaian tertinggi atas kualitas pengelolaan keuangan yang menjamin bahwa informasi keuangan telah disajikan secara wajar sesuai standar akuntansi pemerintahan yang berlaku. Manfaat yang didapat capaian opini WTP bagi Pemerintah Daerah sebagai bukti perwujudan keberhasilan atas tata kelola yang baik. Capaian opini WTP merupakan salah satu kriteria yang menunjukkan kinerja keuangan sebagai penentu kelayakan daerah dalam menerima dana insentif daerah (Kemendagri, 2013). Capaian opini WTP mampu dicapai oleh Pemerintah Kota Kupang pada tahun 2019 setelah 3 tahun berturut mendapat opini WPD atas LKPD tahun 2015, 2016 dan 2017.

Pemerintah Daerah Kota Kupang memperoleh penghargaan dari Menteri Keuangan Republik Indonesia atas keberhasilannya menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan

tahun 2019 dengan capaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Ini merupakan perjuangan yang sangat luar biasa untuk mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Masih rendahnya kualitas LKPD selama 3 tahun dikarenakan masih kurangnya komitmen dan kepatuhan dari OPD untuk melakukan tindak lanjut atas hasil temuan BPK. Selain itu, peran unsur pengawas pengendalian internal pemerintah Kota Kupang belum optimal dalam pembinaan atas kualitas laporan keuangan OPD disamping karena permasalahan kualitas aparatur pengelola keuangan yang masih rendah. Berangkat dari temuan dan permasalahan pada WDP tersebut, hasil dengan perolehan predikat opini WTP dari BPK hingga saat ini.

Wajar Tanpa Pengecualian yang diperoleh pemerintah Kota Kupang pada tahun 2019 dengan nilai capaian opini sebesar 65% mendapatkan 3 kelemahan pokok berdasarkan hasil pemeriksaan dari BPK, antara lain adalah : (1). Pengelolaan Piutang Pajak Daerah dicatat dalam neraca berdasarkan nilai estimasi atau tidak didasari oleh surat ketetapan pajak daerah (SKPD) dan atau surat tagihan pajak daerah (STPD) dimana berdasarkan data LHP BPK terdapat 5 sumber piutang yakni pajak hotel sebesar Rp. 94.685.909,80, pajak restoran sebesar Rp. 323.673.736,80, pajak hiburan sebesar Rp. 143.074.927,61, pajak reklame sebesar Rp. 1.457.623.698,88 dan pajak bumi dan bangunan sebesar Rp. 31.499.737.013,00 sehingga total piutang yang belum dilakukan pengawasan dan pengendalian piutang per 31 Desember 2019 adalah sebesar Rp. 33.518.975.285,29; (2). Pemantauan dan evaluasi atas investasi jangka Panjang permanen pada KPN Maju dan PT Sasando belum optimal hal ini dikarenakan kelemahan Satuan Pengendalian Interen atas penatausahaan Investasi Permanen yaitu Investasi Permanen senilai Rp 25.931.921.626,00 belum didukung dengan laporan keuangan yang memadai dan

terjadi penurunan nilai penyertaan modal pemerintah Kota Kupang setiap tahunnya karena BUMD tersebut mengalami kerugian; (3) Penatausahaan Aset Tetap pada Pemerintah Kota Kupang Belum Tertib yang menimbulkan proses rekonsialisasi dan inventarisasi aset tetap belum dilakukan secara menyeluruh, pencatatan Kartu Inventaris Barang A-E belum lengkap secara lengkap dan informatif, perbedaan nilai aset tetap pada Neraca dengan Kartu Inventaris Barang, terdapat tanah hasil pengadaan tahun 2007-2019 yang belum didukung dengan data pengukuran atau luasan tanah sebanyak 53 bidang, pencatatan luasan tanah berbeda dengan sertifikat sebanyak 23 bidang dikuasai oleh pihak lain tanpa prosedur perijinan sebanyak 9 bidang, empat bidang tanah tidak diketahui keberadaannya, aset peralatan dan mesin pemerintah Kota Kupang melakukan penelusuran atas 808 kendaraan yang tidak diketahui keberadaannya, dengan hasil sebanyak 704 kendaraan telah diketahui keberadaannya. Sedangkan 104 kendaraan belum diketahui keberadaannya dan bidang aset pada Badan Keuangan dan Aset Daerah hanya menghitung akumulasi penyusutan dan peralatan dan mesin pada 29 OPD yang telah direkonsialisasi senilai Rp 46.543.593.038,05.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan tersebut BPK merekomendasikan Walikota Kupang antara lain agar menginstruksikan : (1), Kepala Badan Pendapatan Daerah membuat sistem pengelolaan Pajak Daerah yang memadai; (2), Kepala Bagian Perekonomian Setda untuk melakukan kajian atas investasi jangka panjang pemerintah Kota Kupang pada BUMD yang terus menerus mengalami kerugian atau penurunan ekuitas, khususnya KPN Maju dan PT Sasando ; (3), Sekretaris Daerah selaku Pengelola Barang Milik Daerah menindaklanjuti atau memperjelas status pemanfaatan atas aset pemerintah Kota Kupang yang dimanfaatkan pihak lain. Kepala Badan Keuangan dan Aset

Daerah selaku pengelola barang dan para kepala OPD selaku pengguna barang untuk melakukan penelusuran atas aset yang tidak diketahui keberadaannya.

Pemerintah Kota Kupang mempunyai tugas yang cukup berat dalam menyelesaikan permasalahan yang ditemukan oleh BPK atas LKPD tahun 2019 walaupun opini yang didapat adalah WTP, oleh karena itu untuk meningkatkan dan mempertahankan opini WTP pemerintah Kota Kupang perlu mengkaji berbagai penelitian mengenai opini audit WTP yang sudah banyak dilakukan. Diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Safitri dan Darsono (2015) yang berjudul “Pengaruh Sistem Pengendalian Internal dan Temuan Kepatuhan Terhadap Opini Audit pada Pemerintah Daerah Diponegoro”, dengan metode penelitian deskriptif menyimpulkan bahwa ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan berpengaruh signifikan terhadap opini audit laporan Keuangan Pemerintah Daerah Diponegoro. Penelitian selanjutnya oleh Rosadi, Siyamto, dan Aisyah (2017) berjudul “Pengaruh Ketepatan Waktu Penyampaian Laporan Keuangan , kelemahan Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan Peraturan Perundang-undangan, status Daerah dan Ukuran Daerah terhadap opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Pulau Jawa Tahun 2013” menyimpulkan bahwa variabel kepatuhan terhadap perundang-undangan memberikan bukti empiris bahwa ketiga variabel yaitu kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan berpengaruh terhadap opini laporan keuangan pemerintah daerah di pulau Jawa dengan tingkat signifikansi 10%.

Hasil yang berbeda ditunjukkan oleh penelitian Tarmizi, R., Khairudin, K., & Jayadi, A. (2014) yang berjudul “Analisis kinerja keuangan Pemerintah daerah Kota Bandar Lampung sebelum dan sesudah memperoleh WTP. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Lampung setelah memperoleh opini

WTP lebih baik daripada sebelumnya. Untuk meningkatkan Kemandirian Keuangan Daerah maka Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung diminta untuk menggali potensi–potensi pendapatan daerah yang belum tersentuh dan melakukan pengawasan yang efektif terhadap pemungutan pajak dan retribusi dan meningkatkan efisiensi keuangan daerah maka Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung disarankan untuk melakukan pembelanjaan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah dan melakukan pengawasan ketat terhadap pembelajaan daerah.

Berdasarkan pembahasan atas pemeriksaan BPK terhadap LKPD Kota Kupang pada tahun 2019 dan pentingnya mempertahankan opini WTP serta meningkatkan nilai capaian WTP, oleh karena itu perlu adanya persiapan, strategi, dan upaya yang serius dari pemerintah untuk mempertahankan dan meningkatkan opini WTP pemerintah Kota Kupang. Fenomena yang ada dan temuan penelitian terdahulu yang saling bertentangan maka saya melakukan penelitian di Kota Kupang dengan **“Strategi Peningkatan Pencapaian Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kota Kupang)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang diuraikan sebelumnya, dapat dirumuskan permasalahan penelitian yaitu strategi apa yang harus dilakukan pemerintah daerah Kota Kupang agar dapat meningkatkan pencapaian Opini Wajib Tanpa Pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

Menjelaskan strategi yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Kupang untuk meningkatkan pencapaian Opini Wajar Tanpa Pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat :

1. Bagi Pemerintah Daerah Kota Kupang dapat digunakan sebagai bahan acuan untuk mengetahui strategi dari Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam meningkatkan pencapaian Opini Wajar Tanpa Pengecualian.
2. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi atau rujukan bagi peneliti-peneliti yang lain yang ingin melakukan kajian atau penelitian yang sama baik pada lokasi yang berbeda maupun ingin memperdalam penelitian yang sama.
3. Bagi peneliti, untuk mengaplikasikan teori-teori yang telah dipelajari dalam perkuliahan serta untuk menambah pengetahuan terutama yang berkaitan dengan upaya meningkatkan perolehan Opini Wajar Tanpa Pengecualian.