

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang.

Pemerintah daerah merupakan organisasi sektor publik yang tugasnya adalah untuk melayani masyarakat dan mengatur kepentingan bangsa dan juga kepentingan negara, terutama kepentingan yang berkaitan dengan otonomi daerah tersebut. Semakin baiknya kinerja pemerintah daerah dapat mempengaruhi peningkatan kesejahteraan masyarakat pada daerah tersebut. Sebagai organisasi nirlaba, pemerintahan sangat berperan dalam penyediaan layanan bagi masyarakat dan juga peningkatan pelayanan yang ada dalam program pemerintah. Pelayanan yang diberikan pemerintah dapat menjadi salah satu tolak ukur dalam penilaian masyarakat terhadap hasil kerja dari pemerintah daerah.

Dengan adanya pengawasan dari pemerintah pusat serta pelaporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang ada secara konsisten, membuat pemerintah daerah bisa dapat bertanggung jawab dengan kinerjanya dalam melayani masyarakat. Pengelolaan keuangan yang baik juga berpengaruh pada tingkat kemandirian suatu daerah dan kemampuan untuk mengatur sendiri daerahnya seperti yang tercantum dalam UU No 32 Tahun 2004.

Untuk mengatur otonomi daerah tentu saja diperlukan anggaran (APBD) untuk melaksanakannya, disamping itu ada bantuan-bantuan dari pemerintah pusat yang ditujukan untuk menunjang otonomi daerah tersebut, yang mana tujuan utamanya adalah semata-mata untuk kesejahteraan

masyarakat dan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Demi mewujudkan kesejahteraan dalam suatu daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat memanfaatkan keuangan dan segala sumber daya yang ada dengan semaksimal mungkin demi menunjang pelayanan bagi masyarakat.

Dengan mengembangkan potensi daerah dan sumber daya dari berbagai sisi serta adanya peningkatan kemandirian keuangan yang lebih besar bukan berarti daerah tidak akan lagi tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Dana perimbangan dan berbagai bantuan lain dari pemerintah pusat masih tetap diperlukan untuk mempercepat laju pertumbuhan pembangunan di daerah.

PP No 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yakni pada ayat 102 alinea pertama menyebutkan bahwa pemerintah daerah diwajibkan untuk menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan dan pemakaian serta pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah atau APBD, dan wajib diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk dilakukan proses audit laporan keuangan yang telah disusun dan dilaporkan. Laporan keuangan pemerintah daerah yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan Atas Laporan Keuangan, semuanya akan dilaporkan kepada BPK selaku Badan Pemeriksa Keuangan Negara untuk kemudian diaudit sesuai dengan Standar Akuntansi Publik yang berlaku, untuk mencegah terjadinya kecurangan maupun penyelewengan.

Pemeriksaan laporan keuangan wajib dilakukan sesuai dengan UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab keuangan Negara, yang perlu dilakukan untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara yang wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

Selain Badan Pemeriksa Keuangan, Pemerintah juga memiliki Aparat Pengawasan Interen Pemerintah (APIP) yang beranggotakan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama/Inspektorat di setiap Kementrian/Lembaga, Provinsi dan Kabupaten/ Kotamadya untuk meningkatkan pengawasan pemerintah terhadap anggaran yang ada sehingga dapat digunakan dengan maksimal untuk menunjang kesejahteraan masyarakat.

Menurut penelitian Astuty dan Fanida (2012) akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pengguna lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktifitas yang dilakukan, bukan hanya laporan keuangan saja namun harus memberikan informasi dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik. Akuntabilitas diharapkan dapat memperbaiki kualitas serta kinerja dari instansi pemerintah agar menjadi pemerintahan yang transparan dan berorientasi pada kepentingan publik. Laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah

merupakan gambaran akuntabilitas penggunaan dana yang berasal dari anggaran Negara, dengan semakin baik dan bertanggung jawab dalam penggunaannya, maka BPK akan memberikan suatu opini terhadap laporan keuangan yang diperiksa (Firmanzah:2012).

Opini merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini BPK dapat menjadi tolak ukur (indikator) untuk menilai akuntabilitas sebuah entitas pemerintah. Laporan keuangan yang mendapat opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) pasti berbeda dengan laporan keuangan yang mendapat opini WDP (Wajar Dengan Pengecualian), perbedaannya bisa terletak pada sistem pengendalian internal atau laporan keuangan yang belum sesuai dengan standar audit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) atau bukti transaksi yang kurang memadai dalam mendukung terjadinya suatu transaksi yang ada pada laporan keuangan atau bisa karena adanya penyimpangan dari prinsip akuntansi yang diterima di Indonesia. Opini ini dapat menaikkan ataupun menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal ini entitas Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, semakin baik opini audit BPK maka seharusnya dapat menunjukkan semakin membaiknya kinerja suatu Pemerintah Daerah.

Dalam siaran pers BPK RI perwakilan Provinsi NTT, BPK memberi opini audit atas laporan keuangan daerah untuk 21 Kabupaten, 1 Kota dan 1 Provinsi dalam bentuk LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan) kepada DPRD

NTT. Dalam upaya memenuhi amanat Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, sebanyak 23 Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) telah menyerahkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) TA 2019 kepada BPK terhitung mulai bulan Maret s.d. Juni 2020.

BPK telah selesai melakukan pemeriksaan atas LKPD TA 2019 dan menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) kepada masing-masing Pemerintah Daerah. Namun berbeda dengan tahun sebelumnya, penyerahan LHP atas LKPD TA 2019 kepada Ketua DPRD dan Kepala Daerah dilakukan secara daring melalui *Video Conference* dikarenakan adanya pandemik COVID-19. Perolehan opini atas LKPD TA 2019 pada 23 Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Opini BPK Atas Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun Anggaran 2018 Dan 2019

No	Entitas	Opini atas LKPD TA 2018	Opini atas LKPD TA 2019
1	Provinsi NTT	WTP	WTP
2	Kota Kupang	WDP	WTP
3	Kabupaten Kupang	WDP	WDP
4	Kabupaten Timor Tengah Selatan	WDP	WTP
5	Kabupaten Timor Tengah Utara	WDP	WDP
6	Kabupaten Malaka	WDP	WTP
7	Kabupaten Belu	WTP	WTP
8	Kabupaten Rote Ndao	WDP	WDP
9	Kabupaten Sabu Raijua	WDP	WDP
10	Kabupaten Alor	WDP	WDP
11	Kabupaten Lembata	WDP	WDP
12	Kabupaten Flores Timur	WDP	WDP
13	Kabupaten Sikka	WTP	WTP
14	Kabupaten Ende	WDP	WDP
15	Kabupaten Nagekeo	WDP	WTP
16	Kabupaten Ngada	WTP	WTP
17	Kabupaten Manggarai Timur	WTP	WTP
18	Kabupaten Manggarai	WTP	WTP
19	Kabupaten Manggarai Barat	WTP	WTP
20	Kabupaten Sumba Timur	WTP	WTP
21	Kabupaten Sumba Tengah	WDP	WDP
22	Kabupaten Sumba Barat	WDP	WDP
23	Kabupaten Sumba Barat Daya	WDP	WDP

Sumber data: Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Nusa Tenggara Timur, 2021.

Dari tabel 1.1 di atas, diketahui bahwa terdapat 12 Pemerintah Daerah yang mendapat Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan 11

Pemerintah Daerah mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Terdapat empat Pemerintah Daerah yang mengalami kenaikan opini pada tahun ini, yaitu Kota Kupang, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Kabupaten Malaka, dan Kabupaten Nagekeo.

Kinerja instansi pemerintah bersifat multidimensional dalam artian, tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat keberhasilan secara komprehensif. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik dapat dilakukan melalui pendekatan analisis anggaran, analisis laporan keuangan, metode *balance scorecard* dan *performance audit* (Mahsun, 2009).

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Sistem pengukuran kinerja sektor publik bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial.

Dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah, salah satu indikator yang dapat dijadikan ukuran adalah Pendapatan Asli Daerah masing-masing pemerintah daerah, Opini audit hanya berfungsi untuk menilai kelayakan dan keandalan suatu laporan keuangan, dalam hal ini tentu saja opini audit tidak mempengaruhi jumlah Pendapatan Asli daerah. Untuk menjelaskan pernyataan bahwa opini audit tidak mempengaruhi Pendapatan Asli daerah, peneliti menyiapkan rincian Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun 2019 sebagai berikut:

Tabel 1.2
Rincian Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun 2019

No	Kabupaten/Kota	PAD	Dana Perimbangan	Belanja Tidak Langsung	Belanja Langsung
1.	Kota Kupang	Rp.185.051.573.342,52	Rp.874.896.730.300,00	Rp.38.984.837.533,00	Rp.1.138.821.352.554,88
2.	Kabupaten Kupang	Rp.62.047.535.548,64	Rp.949.294.954.609,00	Rp.241.750.166.698,00	Rp.978.113.362.223,00
3.	Kabupaten TTS	Rp.77.594.080.656,42	Rp.1.034.250.026.807,00	Rp.398.813.124.113,00	Rp.1.098.233.516.016,00
4.	Kabupaten TTU	Rp.58.749.871.979,96	Rp.845.904.781.323,00	Rp.215.468.535.270,00	Rp.679.172.16.794,00
5.	Kabupaten Belu	Rp.86.449.750.930,98	Rp.743.591.609.115,00	Rp.149.975.224.375,00	Rp.842.205.699.340,74
6.	Kabupaten Alor	Rp.50.398.803.197,31	Rp.851.438.120.270,00	Rp.248.084.088.002,00	Rp.877.948.665.440,00
7.	Kabupaten Lembata	Rp.51.718.451.391,20	Rp.693.296.582.067,00.	Rp.191.258.594.732,00	Rp.735.207.674.274,46
8.	Kabupaten Flores Timur	Rp.61.167.170.316,84	Rp.826.572.867.570,00	Rp.257.526.846.021,00	Rp.870.558.473.894,00
9.	Kabupaten Sikka	Rp.99.619.556.108,26	Rp.896.834.859.563,00	Rp.233.717.617.888,63	Rp.983.957.061.806,74
10.	Kabupaten Ende	Rp.70.076.220.202,81	Rp.934.172.845.582,00	Rp.280.201.588.273,00	Rp.948.374.134.502,00
11.	Kabupaten Nagekeo	Rp.31.068.286.543,37	Rp.638.951.136.810,00	Rp.145.240.096.463,00	Rp.629.090.148.580,25
12.	Kabupaten Ngada	Rp.51.258.423.809,39	Rp.636.952.267.242,00.	Rp.183.883.806.103,00	Rp.645.212.423.218,51
13.	Kabupaten Manggarai Timur	Rp.54.434.713.623,57	Rp.786.724.967.841,00	Rp.268.162.895.656,38	Rp.840.190.778.450,72
14.	Kabupaten Manggarai	Rp.103.585.928.126,51	Rp.880.007.846.510,00	Rp.228.221.501.420,00	Rp.959.121.435.927,00
15.	Kabupaten Manggarai Barat	Rp.169.954.164.787,19	Rp.757.465.726.320,00	Rp.226.803.409.977,00	Rp.932.723.465.734,00
16.	Kabupaten Sumba Barat Daya	Rp.48.800.716.477,85	Rp.714.932.253.432,00	Rp.290.478.804.612,00	Rp.750.993.999.332,00
17.	Kabupaten Sumba Barat	Rp.78.671.662.444,88	Rp.564.724.587.411,00	Rp.140.917.023.502,00	Rp.651.096.038.820,81
18.	Kabupaten Sumba Tengah	Rp.30.456.136.062,28	Rp.494.901.973.712,00	Rp.140.621.551.828,00	Rp.467.088.987.500,89
19.	Kabupaten Sumba Timur	Rp.101.397.593.906,29	Rp.935.577.356.745,00	Rp.239.820.705.355,00	Rp.980.178.524.731,00
20.	Kabupaten Sabu Raijua	Rp.31.937.211.458,10	Rp.476.952.268.330,00	Rp.147.121.174.500,00	Rp.501.188.453.875,00
21.	Kabupaten Rote Ndao	Rp.31.479.192.075,12	Rp.628.610.869.733,00	Rp.166.760.732.837,00	Rp.646.391.028.658,60
22.	Kabupaten Malaka	Rp.840.577.663.671,65	Rp.625.635.999.514,00	Rp.25.704.327.815,00	Rp.630.484.741.913,36

Sumber data: Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2021.

Berdasarkan tabel diatas, dapat kita lihat bahwa terdapat perbedaan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing, yang diikuti juga dengan perbedaan dalam penyerapan anggaran untuk penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam siaran pers yang disampaikan oleh BPK perwakilan Prov.NTT, Kota Kupang adalah salah satu daerah yang

mengalami kenaikan opini dari tahun 2018 opini WDP menjadi opini WTP di tahun 2019. Setelah itu diikuti dengan Kabupaten Malaka yang juga mengalami peningkatan opini dari tahun 2018 opini WDP menjadi WTP di tahun 2019 (ANTARA NTT) Walaupun Kota Kupang dan Kabupaten Malaka sama-sama mendapat kenaikan opini belum tentu kinerja keuangan mereka pun sama, dapat kita lihat walaupun kedua pemerintah daerah tersebut mendapat opini yang sama (WTP) realisasi pendapatan daerah mereka berbeda, pendapatan daerah dapat menjadi salah indikator untuk mengetahui perbedaan dalam tingkat kinerja keuangan.

Adanya tuntutan pertanggungjawaban kinerja keuangan oleh masyarakat mengharuskan pemerintah daerah untuk memberikan gambaran yang jelas tentang kinerjanya. Pengukuran kinerja biasanya dilakukan untuk beberapa aspek yakni, aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi dan pasar internal, kepuasan pegawai, kepuasan komunitas dan *stakeholders*, dan waktu (Bastian, 2006:331). Sedangkan menurut Halim (2007:231) terdapat enam rasio yang dapat dijadikan tolok ukur dalam kinerja keuangan pemerintah yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas dan rasio pertumbuhan.

Dalam mengetahui seberapa besar perbedaan kinerja keuangan daerah dalam kasus ini adalah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT yang mendapat opini WTP dan yang mendapat opini WDP, kita dapat membandingkannya dengan menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Hasil dari analisis rasio keuangan ini dapat kita gunakan

sebagai 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 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 dapat meningkatkan pendapatan daerah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Tujuan dari penelitian ini ialah untuk menganalisa perbandingan kinerja keuangan dari setiap pemerintah daerah (Kabupaten dan Kota Di Provinsi Nusa Tenggara Timur) yang memperoleh opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dan WDP(Wajar Dengan Pengecualian). Untuk itu peneliti melakukan penelitian dengan judul “Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Daerah Yang Memperoleh Opini WTP Dan WDP Di Provinsi Nusa Tenggara Timur” khususnya pada laporan keuangan pemerintah Kabupaten/ Kota di Provinsi NTT yang sudah diaudit dan mendapat opini BPK pada tahun 2018 dan 2019.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka Peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat kinerja keuangan maupun perkembangan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT yang memperoleh opini WTP?

2. Bagaimana tingkat kinerja keuangan maupun perkembangan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT yang memperoleh opini WDP?
3. Bagaimana tingkat kinerja keuangan maupun perkembangan kinerja keuangan antar Pemerintah Daerah di Provinsi NTT yang memperoleh opini WDP dan yang mendapat opini WTP?

1.3. Tujuan Penelitian.

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan maupun perkembangan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT yang memperoleh opini WTP.
2. Untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan maupun perkembangan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT yang memperoleh opini WDP.
3. Untuk mengetahui kinerja keuangan antar Pemerintah Daerah di provinsi NTT yang mendapat opini WTP dan yang memperoleh opini WDP.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan tentang kinerja keuangan antar pemerintah daerah di provinsi NTT yang mendapat opini WDP dan yang mendapat opini WTP.
2. Bagi Instansi, penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan untuk mengetahui perbedaan kinerja keuangan antar pemerintah daerah di provinsi NTT yang mendapat opini WDP dan yang mendapat opini WTP.

3. Bagi pihak lain, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan masukan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian selanjutnya.