

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi di berbagai bidang yang sedang berlangsung di Indonesia telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Salah satu agenda reformasi yaitu adanya otonomi daerah dan sistem pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut di tandai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan di atas membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Sebagai operasionalnya maka Menteri Dalam Negeri telah

mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kebijakan Pemerintah Pusat yang memberlakukan otonomi daerah merupakan langkah yang konkrit dalam mewujudkan desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya. Maksud dari Pemerintah Pusat memberikan hak otonomi kepada pemerintah daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Seiring adanya pemberlakuan otonomi daerah oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah mempunyai tanggungjawab yang lebih besar untuk mendayagunakan potensi daerahnya masing-masing demi memajukan daerah tersebut (Abidin, 2004).

Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2006).

Menurut Mardiasmo (2006) pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui

usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah (Pemda) tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta Sumber Daya Manusia (SDM). Pendanaan kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu pendayagunaan potensi keuangan daerah dan mekanisme perimbangan keuangan antara pemerintah pusat-daerah dan antar daerah (Mardiasmo, 2006). Pendanaan pelaksanaan kewenangan tersebut memerlukan pengelolaan keuangan yang efisien dan efektif (Kawedar, 2008).

Dalam pengelolaan keuangan harus mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No.13 tahun 2006 yang telah diperbaharui dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, mulai dari penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran sampai pertanggungjawaban penggunaan anggaran daerah. Sedangkan penyajian laporan keuangan

pemerintah daerah harus mengacu kepada Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.

Pengelolaan keuangan daerah mencakup aktivitas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, pelaporan dan evaluasi (PP. No. 58 tahun 2005). Pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan keuangan daerah dimaksudkan agar setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan publik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, (Rohman, 2009). Pengelolaan keuangan daerah yang dapat dipertanggungjawabkan ditandai dengan hasil laporan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Menurut Rohman (2009), Akuntabilitas publik pengelolaan keuangan pemerintah dapat diwujudkan dengan penyajian laporan keuangan yang terdiri dari laporan periodik (*periodic reports*), laporan keuangan interim (*interim financial reports*), dan laporan keuangan tahunan (*annual financial reports*). Dari ketiga laporan keuangan tersebut, yang wajib dipublikasikan oleh pemerintah agar dapat diakses publik adalah laporan keuangan tahunan. Masyarakat sebagai pihak yang memberi kepercayaan kepada pemerintah untuk mengelola keuangan publik berhak untuk mendapatkan informasi keuangan pemerintah untuk melakukan evaluasi pemerintah (Mardiasmo, 2006). Oleh karena itu pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Informasi keuangan yang dilaporkan oleh pemerintah daerah menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas. Salah satu prasyarat untuk dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (pusat dan daerah) adalah dengan melakukan reformasi dalam penyajian laporan keuangan, yakni pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik, karena kegiatan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan amanat rakyat (Mulyana, 2006).

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik (Mardiasmo, 2006).

Sedangkan transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2006).

Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Laporan keuangan merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah. Bagi pihak eksternal, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang berisi informasi keuangan daerah akan digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Sedangkan bagi pihak intern pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk penilaian kinerja.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, tantangan yang dihadapi akuntansi sektor publik adalah menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memonitor akuntabilitas pemerintah daerah yang meliputi akuntabilitas finansial (*financial accountability*), akuntabilitas manajerial (*managerial accountability*), akuntabilitas hukum (*legal accountability*), akuntabilitas politik (*political accountability*), dan akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*). Akuntansi sektor publik memiliki peran utama untuk menyiapkan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2006).

Adapun beberapa hasil yang ditemukan BPK RI dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013 yang digambarkan pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur
Laporan Realisasi Anggaran
Per 31 Desember 2013

| No | Uraian | CaLK | Anggaran Setelah Perubahan | Realisasi | | |
|----|----------------------------|-----------|----------------------------------|-----------------|--------|-----------------|
| | | | | 2013 | % | 2012 |
| 1 | 2 | 3 | 5 | 6 | | |
| | Pendapatan Pajak Daerah | 5.A.I.A.1 | 322.652.941.000 | 363.720.612.876 | 112,73 | 315.288.427.363 |

Sumber : LHP BPK RI Perwakilan Nusa Tenggara Timur Atas LKPD Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2014

Keterangan :

Dari realisasi tersebut diantaranya Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) sebesar RP.97.337.481.839,00 dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) sebesar Rp.164.481.895.350,00. Pelaporan realisasi Pendapatan Pajak Daerah atas BKP dan BBNKB oleh UPTD belum memadai dan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur tidak dapat menjelaskan perbedaan nilai antara data server dan laporan UPTD. Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan BPK untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas realisasi Pajak Daerah atas PKB dan BBNKB.

Tabel 1.2
Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur
Neraca
Per 31 Desember 2013

| No | Uraian | CaLK | Per 31 Desember 2012 (Rp.) | Per 31 Desember 2012 (Rp.) |
|----|--|------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 5 | 6 |
| | Kas Di Bendahara Pengeluaran | 5.B.I.3 | 9.403.299.920 | 10.757.870.201 |
| | Investasi Permanen | 5.B.II.2 | | |
| | - Penyertaan Modal – Bank NTT | 5.B.II.2.A | 343.528.917.214 | 180.162.000.000 |
| | - Penyertaan Modal – PD Flobamor | 5.B.II.2.B | 13.349.084.655 | 12.804.517.467 |
| | Investasi Permanen Lainnya | | | |
| | - Investasi Permanen – PT. Semen | - | - | - |
| | - Investasi Permanen – Hotel Sasando | 5.B.II.2.C | 377.000.000 | 377.000.000 |
| | - Investasi Permanen – PT. ASKRIDA | 5.B.II.2.D | 190.000.000 | 190.000.000 |
| | JUMLAH | | 357.445.001.869 | 193.533.517.467 |
| | Aset Tetap | 5.B.III. | | |
| | - Tanah | 5.B.III.1 | 1.226.363.888.892 | 1.226.178.892.892 |
| | - Peralatan dan Mesin | 5.B.III.2 | 269.681.341.803 | 269.047.797.258 |
| | - Gedung dan Bangunan | 5.B.III.3 | 411.891.283.062 | 386.662.776.414 |
| | - Jalan, Irigasi dan Jaringan | 5.B.III.4 | 3.008.071.814.043 | 2.853.435.699.954 |
| | - Aset Tetap Lainnya | 5.B.III.5 | 23.467.402.777 | 22.538.965.577 |
| | - Konstruksi Dalam Pengerjaan | 5.B.III.6 | 57.923.516.700 | 41.593.729.545 |
| | - Akumulasi Penyusutan | - | - | - |
| | JUMLAH | | 4.997.399.247.277 | 4.799.457.861.640 |
| | Aset Lain – lain yang Dialihkan dari Aset Lancar | 5.B.V.4 | 22.932.535.842 | |
| | Utang Perhitungan Pihak Ketiga yang Sah | 5.B.VI.1.b | 7.572.440.043 | 1.376.013.044 |

Sumber : LHP BPK RI Perwakilan Nusa Tenggara Timur Atas LKPD Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2014

Keterangan :

- a. Terdapat selisih kurang Kas Bendahara Pengeluaran sebesar Rp.834.218.359,00. Hal ini tidak sesuai dengan definisi kas dalam Standar Akuntansi Pemerintahan di mana kas adalah uang tunai dan saldo simpanan di bank yang setiap saat dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan.

- b. Investasi Permanen berupa Penyertaan Modal pada PT. Flobamor sebesar Rp.13.349.084.655,97 belum didukung dengan laporan keuangan yang telah diaudit oleh auditor independen. Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan BPK melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai Investasi Permanen penyertaan modal pada PT. Flobamor.
- c. Saldo Aset Tetap yang disajikan belum sepenuhnya menggambarkan pencatatan aset dalam KIB dan KIR dengan tertib. Tanah yang belum tercatat, belum didukung dengan bukti kepemilikan dan masih dalam status sengketa. Peralatan dan Mesin yang tidak ditemukan keberadaannya, Aset Tetap dicatat dengan nilai dibawah kapitalisasi, serta Aset Tetap yang digunakan pihak lain. Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan BPK untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai Aset Tetap.
- d. Pengalihan bagian lancar pinjaman atas pemberian pinjaman kepada kelompok masyarakat sebesar Rp.749.636.050,00 dan tagihan atas pinjaman kepada dunia usaha (Koperasi) sebesar Rp.15.764.767879,00 ke akun Aset Lainnya tidak tepat karena menurut Standar Akuntansi Pemerintahan, Aset Lainnya adalah aset tak berwujud dan aset kerja sama (kemitraan).
- e. Penatausahaan pemungutan dan penyerahan utang PFK oleh BUD kurang tertib. Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan BPK untuk

melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai Utang PFK.

Tabel 1.2
Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur
Laporan Arus Kas
Per 31 Desember 2013

| No | Uraian | CaLK | Per 31 Desember 2012 (Rp.) | Per 31 Desember 2012 (Rp.) |
|----|---|-------|----------------------------|----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 5 | 6 |
| | ARUS KAS DARI AKTIVITAS OPERASI - Jumlah Arus Kas Keluar | 5.C.2 | 2.096.601.192.542 | 1.876.353.787.363 |
| | ARUS KAS DARI AKTIVITAS INVESTASI ASET NON KEUANGAN - Jumlah Arus Kas Keluar | 5.C.5 | 224.552.782.978 | 244.927.079.690 |

Sumber : LHP BPK RI Perwakilan Nusa Tenggara Timur Atas LKPD Pemerintah

Provinsi Nusa Tenggara Timur 2014

Keterangan :

Pada Arus Kas Aktivitas Operasi dan Aktivitas Investasi Aset Non Keuangan, terdapat pembebanan belanja pada saat pencairan SP2D-UP/TUP yang mengakibatkan Belanja Barang dan Jasa pada LAK yang belum mencerminkan kondisi sebenarnya

Laporan audit yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Kantor Perwakilan Nusa Tenggara Timur memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Nusa Tenggara Timur selama 3 tahun terakhir yaitu sejak tahun 2011-2013.

Beberapa faktor penyebab diperolehnya opini WDP dari BPK yakni lemahnya sistem pengendalian intern, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan yang ada maka BPK menyarankan Pemerintah untuk melakukan perbaikan sistemik agar tidak terjadi temuan berulang, yaitu antara lain:

- a. Meningkatkan Sistem Informasi Keuangan Daerah yang berbasis komputer untuk penyusunan dan pelaporan LKPD secara terintegrasi serta sekaligus mendukung penerapan e-audit
- b. Meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM
- c. Mendorong dan membangun penerapan *Fraud Control System* (Sistem Kendali Kecurangan) di setiap SKPD

Berkaitan dengan hal tersebut Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagai suatu entitas pelaporan masih mengalami kesulitan untuk menyajikan laporan keuangan yang berkualitas. Pemerintah belum sepenuhnya mampu sehingga masih mengalami kendala-kendala yang menyebabkan penyajian laporan keuangan tidak berjalan lancar sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah masih belum memenuhi kriteria nilai informasi yang disyaratkan. Mengingat bahwa karakteristik kualitatif merupakan unsur penting dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai dasar pengambilan keputusan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Penyajian Laporan Keuangan dan Aksesibilitas Laporan Keuangan Terhadap Pengambilan Keputusan Sosial Politik dan Ekonomi” (Studi Kasus Pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur).**

1.2 Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengambilan keputusan?
2. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengambilan keputusan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh penyajian laporan keuangan daerah terhadap pengambilan keputusan.
2. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap pengambilan keputusan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pihak, yaitu :

1. Sebagai referensi dalam hal penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan dalam rangka pengambilan keputusan
2. Sebagai sumbangan pemikiran, ilmu pengetahuan, maupun sebagai
3. Sebagai informasi bagi akuntansi sektor publik dan sebagai pertimbangan bagi pembaca yang akan atau sedang menyusun skripsi dengan pokok bahasan yang sama.