

**POTRET PENURUNAN KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH
DAERAH AB: STUDI INTERPRETIF**

Rahmat Zuhdi

Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Trunojoyo Madura
Jl. Raya Telang Po. Box. 02 Kamal, Bangkalan-Madura
Email: rz.rahmatzuhdi@gmail.com

ABSTRACT

This study is based on the phenomenon of decline in opinion of districts/municipalities financial statement in East Java, especially AB local government financial statement as the only local government financial statement in East Java who is predicated as unqualified opinion in 2006, and then deteriorated in 2007, 2008, and 2009 continuously-also got adverse opinion, disclaimer, and adverse opinion. The purpose of this study is to reveals the reasons of the phenomenon of decline in the quality of AB local government financial statement. This study uses a phenomenological approach. Data were collected from in-depth interviews with informants, and then analyzed using a model of Creswell.

The results showed that (1) the application of financial information system of AB local government has not been integrated so that caused data assets are not well documented, (2) AB local government has not maximize efforts to improve the quality of human resources who have the capability of accounting, (3) the differences in policy between the Ministry of Health and Ministry of the Domestic Affairs caused local government disagree with each other in interpreting the policy, so that each local government use different policies in managing the fund of health insurance in the region.

Keywords: *Decline Opinion, The Quality of Local Government Financial Statement*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Laporan keuangan merupakan hasil akhir dari suatu proses akuntansi keuangan. Laporan keuangan inilah yang menjadi bahan dalam pengambilan keputusan atau sebagai laporan pertanggungjawaban manajemen atas pengelolaan perusahaan (Harahap, 2001: 38). Berkaitan dengan tata kelola pemerintahan, pemerintah daerah (pemda) wajib menyusun laporan keuangan sebagaimana amanah Undang-undang No. 17 tahun 2003

tentang Keuangan Negara. Berkaitan dengan capaian kinerja pemerintahan dalam aspek pengelolaan keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai auditor eksternal pemerintah merupakan lembaga negara yang berperan menilai kinerja keuangan pemerintah pusat maupun daerah. BPK melakukan pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban pemda berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Damandari (Surabaya Pagi Online, 2011), bahwa mengungkapkan hasil pemeriksaan atas LKPD tahun 2006 sampai 2009 pada seluruh pemerintah daerah di Indonesia menunjukkan

Zuhdi

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

perbaikan, tetapi belum memadai. Kondisi ini dapat dilihat dari persentase LKPD yang mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama periode 2006-2009 yang semakin meningkat. Persentase LKPD yang mendapat opini WTP bertambah dari 1% pada tahun 2006 menjadi 3% pada tahun 2009. Sebaliknya, LKPD dengan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) menurun dari 23% pada tahun 2006 menjadi 22% pada tahun 2009.

Untuk LKPD tahun anggaran 2010, juga menunjukkan proporsi kenaikan WTP dan Wajar Dengan Pengecualian (WDP) serta diikuti penurunan opini Tidak Wajar (TW) dan TMP. Dari 358

LKPD, 32 pemda diberikan opini WTP (9%), 271 pemda mendapat opini WDP (76%), 12 pemda memperoleh TW (2%), dan 43 pemda *disclaimer*/TMP (12%). Hal ini menggambarkan adanya perbaikan yang dicapai oleh pemerintah daerah dalam menyajikan laporan keuangan secara wajar. Menurut BPK (2011), penyajian laporan keuangan yang wajar merupakan hasil dari pertanggungjawaban keuangan yang lebih baik. Perkembangan opini LKPD kabupaten/kota di Indonesia tahun 2005-2010 diuraikan dalam tabel 1.

Tabel 1
Perkembangan Opini LKPD Tahun 2005-2010

LKPD	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2005	18	5%	307	85%	13	3%	24	7%	362
2006	3	1%	327	70%	28	6%	105	23%	463
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	32	9%	271	76%	12	2%	43	12%	358**)

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 (IHPS 1) Tahun 2011.

*) Termasuk LKPD Kab. Kepulauan Aru, Kab. Seram Bagian Barat, Kab. Seram Bagian Timur, Kab. Mamberamo Raya, dan Kab. Teluk Wondama yang baru diperiksa tahun 2011.

***) Jumlah opini yang diberikan sampai dengan Semester I Tahun 2011.

Jika secara umum LKPD kabupaten/kota di seluruh Indonesia mulai menunjukkan perbaikan, maka lain halnya dengan kondisi LKPD kabupaten/kota di Jawa Timur. Damandari (dalam Surabaya Pagi Online, 2011) lebih lanjut mengemukakan bahwa pada tahun 2006, dari 39 pemerintah daerah di Provinsi Jatim hanya satu LKPD yang memperoleh opini WTP, sedangkan untuk LKPD tahun 2007, 2008, 2009, tidak ada satu pun LKPD di Jatim yang memperoleh opini WTP. Selain itu, dengan masih banyaknya LKPD tahun 2010 di Jatim yang masuk dalam kategori WDP, artinya tidak ada perubahan dan perbaikan dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah

dari tahun sebelumnya. Daftar opini LKPD kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2006-2010 (lampiran 1).

Untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman antara peneliti, pemda yang menjadi objek penelitian, ataupun pihak lainnya, maka dalam menyajikan tabel (lampiran 1), peneliti mengganti nama objek penelitian dan nama pemda se Jawa Timur dengan inisial huruf abjad. Daftar opini pemda juga diacak berbeda dari urutan aslinya.

Penelitian ini didasarkan pada fenomena terjadinya penurunan opini LKPD kabupaten/kota di Jawa Timur yang menandai buruknya kualitas laporan keuangan di wilayah tersebut. Khususnya laporan keuangan pemda AB sebagai satu-satunya LKPD di Jawa

Zuhdi

Timur yang mendapat predikat WTP tahun 2006, selanjutnya mengalami penurunan kualitas di tahun 2007, 2008, dan 2009 yang berturut-turut mendapat opini TW, TMP, dan TW. Oleh sebab itu, kelemahan dalam pelaporan keuangan Pemda AB menjadi menarik untuk dikaji dan diungkap lebih mendalam.

Dari uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah menelusuri lebih jauh mengapa terjadi penurunan opini pada laporan keuangan Pemda AB? Tujuan dari penelitian ini adalah menguak alasan terjadinya fenomena penurunan kualitas laporan keuangan di Pemda AB.

LANDASAN TEORI

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

LKPD adalah laporan keuangan sebagaimana dimaksud pasal 31 UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, bahwa gubernur/ bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Komponen LKPD sesuai dengan PP No. 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan setidaknya terdiri dari Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Laporan keuangan pemerintah daerah disusun sesuai dengan sistem akuntansi pemerintah daerah yang mengacu pada SAP. Sistem akuntansi pemerintah daerah dilaksanakan oleh entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang merupakan entitas akuntansi mempunyai kewajiban melakukan pencatatan atas transaksi-

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

transaksi pendapatan, belanja, aset, dan selain kas yang terjadi di lingkungan satuan kerja. Dalam kaitannya dengan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) sebagai entitas pelaporan, pencatatan transaksi-transaksi dalam akuntansi diklasifikasikan menjadi dua (Tanjung, 2010), yaitu:

1. Transaksi-transaksi yang dilakukan oleh SKPKD sebagai satuan kerja, yaitu mencatat transaksi-transaksi keuangan dalam melaksanakan program dan kegiatan pada bagian atau biro yang ada pada BPKD;
2. Transaksi-transaksi yang dilakukan oleh SKPKD sebagai pemda mencatat transaksi-transaksi keuangan seperti pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga, serta penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Pada akhir tahun, pemda menyusun LKPD dilakukan dengan mengkonsolidasikan laporan keuangan dari setiap SKPD dengan laporan keuangan SKPKD yang prosesnya dikerjakan oleh fungsi akuntansi SKPKD.

Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, BPK berkewajiban melakukan pemeriksaan terhadap LKPD seperti pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil pemeriksaan atas LKPD tersebut kemudian disajikan dalam tiga kategori, meliputi opini, kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan, dan sistem pengendalian intern pemerintah daerah.

Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajiban informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh BPK, yaitu pertama,

Zuhdi

opini wajar tanpa pengecualian/WTP (*unqualified opinion*), kedua, opini wajar dengan pengecualian/WDP (*qualified opinion*), ketiga, opini tidak wajar/TW (*adverse opinion*), dan keempat opini tidak memberikan pendapat/TMP (*disclaimer*).

Telaah Empiris

Berkaitan dengan pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintahan, terdapat beberapa penelitian, diantaranya: Mulyani (2011) menganalisis peran dan fungsi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dalam meminimalisasi tingkat salah saji pencatatan akuntansi keuangan pemda di Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan hasil studi deskriptif komparatif, Mulyani menyimpulkan bahwa SPIP mempunyai peran dan fungsi yang cukup signifikan dalam meminimalisasi salah saji pencatatan akuntansi.

Kawedar (2010) mengkaji pengaruh kelemahan SPI pemda terhadap opini BPK menggunakan pendekatan deskriptif, dengan sampel di Pemerintah Kabupaten PWJ. Hasil yang diperoleh adalah peningkatan kelemahan SPI merupakan salah satu penyebab Kabupaten PWJ mengalami penurunan opini audit dari WDP di tahun 2006 menjadi *disclaimer* tahun 2007. Kelemahan SPI tersebut di antaranya belum disusunnya sistem dan prosedur penyusunan APBD serta belum adanya sistem dan prosedur penatausahaan pelaksanaan APBD dan sistem akuntansi.

METODE PENELITIAN

Jenis dan Paradigma Penelitian

Metode Penelitian pada dasarnya adalah cara seorang peneliti (dari pengumpulan data hingga analisis data) dalam upaya memberikan jawaban atas permasalahan teoritis atau praktis yang sedang dihadapinya (Triuwono, 2000: 28). Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif yang bertujuan menggambarkan dan memahami situasi sosial, interaksi, peran, serta tindakan

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

objek penelitian dalam kegiatan pelaporan keuangan. Paradigma interpretif berangkat dari upaya untuk mencari keterangan atau penjelasan mengenai peristiwa-peristiwa sosial yang didasarkan pada pemahaman dan pengalaman orang yang diteliti. Paradigma interpretif juga memaknai perilaku informan secara detail dan sifatnya langsung mengobservasi. Dengan menggunakan paradigma interpretif, peneliti dapat melihat fenomena dan menggali pengalaman serta pemahaman dari objek penelitian.

Pendekatan Fenomenologi

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan fenomenologi. Pendekatan fenomenologi merupakan pandangan berpikir yang menekankan pada fokus pengalaman-pengalaman subjektif dan interpretasi manusia (Moleong, 2010: 15).

Fenomenologi pada dasarnya berpandangan bahwa apa yang tampak dipermukaan, termasuk pola perilaku manusia sehari-hari hanyalah suatu gejala atau fenomena dari apa yang tersembunyi di "kepala" sang pelaku (Bungin, 2007: 9). Artinya, apapun yang tampak di permukaan, baru dapat dijelaskan (dipahami), jika pengetahuan pelaku yang tersembunyi dapat diungkap. Untuk itulah peneliti menggunakan pendekatan fenomenologi untuk menjelaskan atau mengungkap fenomena penurunan kualitas laporan keuangan yang dialami objek penelitian berdasarkan pengalaman dan pengetahuan beberapa informan.

Situs, Informan, dan Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan di pemda AB pada Seksi Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan (DPPK). Penelitian difokuskan pada fenomena penurunan opini BPK atas laporan keuangan Pemda AB untuk tahun anggaran 2007-2009.

Informan yang dipilih adalah Kepala Seksi Akuntansi (Kasi Akuntansi) dan Staf Akuntansi DPPK. Kasi Akuntansi sebagai informan kunci

Zuhdi

(*key informan*) dan Staf Akuntansi sebagai informan pendukung penelitian. Pemilihan informan dilakukan secara sengaja, berdasarkan kriteria yang dijelaskan oleh Bungin (2003: 54), bahwa informan merupakan individu yang telah cukup lama dan intensif menyatu dengan kegiatan atau medan aktivitas yang menjadi sasaran penelitian. Pengumpulan informasi dilakukan melalui wawancara yang tidak terstruktur dan tidak terjadwal, sehingga dalam memberikan informasi, para informan tidak cenderung mengolah atau mempersiapkan informasi tersebut lebih dulu, serta dapat memberikan penjelasan apa adanya.

Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu metode wawancara mendalam dengan para informan dan dokumentasi. Peneliti melakukan wawancara secara tidak terstruktur dimaksudkan agar pelaksanaan tanya-jawab mengalir seperti dalam percakapan sehari-hari, sehingga informan akan memberikan penjelasan apa adanya. Dokumentasi dilakukan untuk mengungkap realitas sosial yang terjadi di masa lampau yang tercatat dalam suatu dokumen.

Teknik Analisis

Setelah data-data yang diperlukan, terkumpul, maka langkah-langkah yang dilakukan oleh peneliti dalam menganalisis data pada pendekatan fenomenologi adalah sebagaimana uraian Creswell (1998: 176, dalam Santana, 2007: 88-89) berikut ini: (1). *Horizontalizing individual statements* (*horizontalizing* berbagai pertanyaan), (2). *Creating meaning units* (pengkreasian unit-unit pemaknaan), (3). *Clustering themes* (pengelompokan tema-tema), (4). *Advancing textual and structural descriptions* (pengembangan deskripsi tekstual dan struktural), (5). *Presenting an integration of textual and structural descriptions into an exhaustive description of essential invariant structure (or essence) of the experience* (dan pengintegrasian penyajian berbagai deskripsi tekstual dan struktural pada kedalaman deskripsi

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

struktur pengalaman invarian yang esensial).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Sudut Pandang Informan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Dalam ikhtisar hasil pemeriksaan semesteran, BPK selalu menyatakan jika penyajian suatu laporan keuangan yang wajar merupakan hasil dari pengelolaan atau pertanggungjawaban keuangan yang lebih baik. Artinya, opini BPK yang merupakan hasil pemeriksaan atas LKPD secara tidak langsung dihubungkan dengan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan pernyataan tersebut, peneliti ingin mengetahui sudut pandang informan mengenai hubungan kualitas laporan keuangan dengan pengelolaan keuangan daerah. Berikut yang informan A katakan:

“Kalau menurut saya sih kualitas LKPD baik kalau penatausahaan pengelolaan keuangan sudah baik. Kalau penatausahaan pengelolaan keuangan sudah baik kan otomatis ke LKPD”.

Informan B berpendapat:

“...Kalau pengelolaan keuangan berada dalam satu koordinasi, itu saya rasa yang menjadikan laporan keuangan berkualitas atau tidak. Jadi kalau koordinasi atau sistemnya sudah tertata bagus, memang saya rasa gak ada kendala, kita bisa langsung mengakses data-data yang kita perlukan untuk menyusun laporan keuangan”.

Pendapat informan B ini mendukung pendapat dari informan A, sehingga kedua pernyataan tersebut saling berkesinambungan satu sama lain. Kedua informan menyatakan bahwa kualitas LKPD akan baik, jika pengelolaan keuangan daerah sudah tertata bagus. Dengan demikian, untuk menghasilkan suatu laporan keuangan

Zuhdi

yang berkualitas dibutuhkan, maka koordinasi antar entitas akuntansi dan entitas pelaporan dalam pengelolaan atau pertanggungjawaban keuangan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, maupun pelaporannya.

Sehubungan dengan penjelasan di atas, peneliti mengajukan pertanyaan kepada informan B sebagai berikut, "lalu apabila kualitas LKPD buruk, apakah hal tersebut menggambarkan kondisi pengelolaan keuangan suatu daerah juga buruk?". Informan B menanggapi:

"Ndak juga. Kita dalam perencanaan, dan pelaksanaan, penatausahaan bagus, artinya tidak ada penyalahgunaan yang menyebabkan kerugian negara, sehingga masuk ke ranah korupsi. Meskipun laporan keuangan kita notabene lebih buruk. ...BPK temuannya terkait administrasi, pengendalian intern, tapi terkait dengan hal-hal yang menyangkut kerugian negara gak ada. Jadi saya katakan gak signifikan antara buruknya laporan keuangan dan pelaksanaan penatausahaan keuangan di suatu daerah, karena mungkin bisa jadi cuman dalam penyajian dan pengungkapan saja yang gak cukup, perbedaan penafsiran, semacam itu".

Sangat menarik yang disampaikan oleh informan B tersebut, di awal percakapan informan A dan B sepakat bahwa LKPD berkualitas dihasilkan dari pengelolaan keuangan daerah yang baik. Akan tetapi dari pernyataan berikutnya, kesan yang peneliti dapatkan adalah informan B tidak sependapat jika kemudian opini TW ataupun TMP yang menandai buruknya kualitas laporan keuangan digunakan sebagai suatu ukuran untuk menilai lemahnya kualitas pengelolaan keuangan daerah.

Melihat pernyataan-pernyataan di atas, peneliti menarik simpulan bahwa kualitas LKPD dipengaruhi oleh kualitas pengelolaan keuangan daerah, namun prestasi pengelolaan keuangan daerah tidak dapat sepenuhnya hanya diukur dengan opini atas LKPD.

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

Dengan masih ditemukannya sejumlah penyimpangan dan penyelewengan keuangan negara, mengindikasikan jika masih ada permasalahan dalam proses pengelolaan keuangan di daerah. Jadi meskipun opini yang didapat LKPD kabupaten/kota WTP, bukan suatu jaminan bahwa tidak ada kasus korupsi di pemerintahan tersebut.

Interpretasi Penurunan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah AB

Dari setiap pernyataan informan tentang temuan-temuan BPK atas pemeriksaan laporan keuangan Pemda AB tahun anggaran 2007-2009 yang diungkap dalam penelitian ini, peneliti tidak dapat melakukan konfirmasi dengan LHP pada tahun bersangkutan. Hal tersebut disebabkan peneliti tidak mendapatkan ijin dari Kepala Bagian Kas dan Akuntansi, Kasi Akuntansi, maupun pihak Inspektorat untuk melihat ataupun mengcopy LHP dengan alasan kerahasiaan, sehingga untuk konfirmasi data hasil wawancara, peneliti menggunakan IHPS yang diunduh dari *website* BPK.

Berdasarkan interpretasi informan, temuan BPK yang cukup berpengaruh terhadap penurunan kualitas LKPD Pemda AB tahun 2007 adalah permasalahan aset tetap, sebagaimana diungkapkan oleh informan A:

"Ya itu, tahun 2006 kita dapat WTP trus 2007 kita dapat gak wajar tu terutama aset tetap. Kan waktu 2006 mungkin BPK kurang teliti, tahun 2007 lebih perdalam lagi. Akhirnya kita banyak koreksi disitu. BPK kayaknya yang saya liat itu tahun ini masih kasih toleransi ini, tahun ini toleransi ini, nah begitu toleransinya habis ya sudah. Kayak 2006 kita masih ditoleransi, untuk 2007 kita sudah gak dikasih toleransi untuk aset tetap".

Pernyataan di atas didukung dengan IHPS 1 Tahun 2008 atas hasil pemeriksaan keuangan Pemda AB, bahwa aset tetap tanah seluas 2.341.685,30 m² belum didukung bukti

Zuhdi

kepemilikan, sehingga saldo aset tanah yang disajikan pada neraca per 31 Desember 2007 sebesar Rp 768,61 miliar belum dapat diyakini kepemilikannya secara sah menurut hukum. Informan A menanggapi temuan BPK tersebut sebagai berikut:

“Ya itu kalau menurut yang pernah saya dengar itu kan tanah-tanah peninggalan jaman Belanda. Itu biasanya surat-suratnya gak lengkap, gak ada. Kalau menurut orang-orang itu asetnya Pemda AB, nah itu yang kita juga gak tahu. Kadang-kadang ada yang ditempati orang, kadang-kadang bangunan kita ada disitu tapi kita gak ada bukti kepemilikan, juga ada. Tapi sudah lama, bangunan sudah lama disitu tapi bukti-bukti kepemilikan kita gak punya. Macam-macam kasusnya”.

Lebih lanjut informan B menjelaskan:

“Tahun 2007 terkait ya pengungkapan tadi, artinya gini kita kan nilai aset tetapnya besar, nilai aset tetap itu kan sudah ada yang kita iringi dengan bukti kepemilikan, ada yang belum. Dari sekian banyak itu ada mungkin yang masih gugatan dengan pihak lain artinya aset kita dikuasai pihak lain. Menurut mereka (auditor) kalau jumlahnya sekian persen dari seluruh aset entitas, itu harus diungkapkan detail. Kita tahun-tahun yang lalu belum ungkapkan detail”.

Mengenai tanggapan kedua informan tersebut, yang menjadi sorotan peneliti adalah penjelasan informan B mengenai pengungkapan aset tetap yang tidak lengkap. Pengungkapan laporan keuangan di CaLK merupakan salah satu komponen LKPD sesuai dengan PP No. 24/2005 tentang SAP. Meski peraturan tersebut sudah berlaku pada saat ditetapkan, namun Pemda AB baru menerapkannya sejak penyusunan LKPD tahun anggaran 2007 setelah terbitnya Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan demikian untuk tahun

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

anggaran 2005 dan 2006, Pemda AB masih menyelenggarakan akuntansinya berdasarkan Kepmendagri No. 29/2002. Hal ini dapat diketahui dari keterangan informan berikut. Informan A:

“Kalau Kepmen 29 itu sebenarnya komparasinya dengan Permen 13/2006, permen 13/2006 sudah mengacu ke PP 24. Waktu itu seingat saya kita diberi jeda sampai kapan ya? Pokoknya tahun 2006, waktu itu kita masih pakek yang Kepmen 29. Waktu 2007 kita baru pakek PP 24”.

Informan B:

Tahun 2007 kalau gak salah ya, setelah terbitnya Permendagri 13/2006. Itu kan Juli ya, tahun 2007 kita langsung konversi. PP 24/2005 terbit kita belum konversi, masih tetap pakai Kepmendagri.

Mengenai penerapan SAP pada Pemda AB, terutama untuk penyusunan CaLK, masih ditemukan beberapa kendala diantaranya seperti penjelasan informan B:

“...Sebenarnya yang paling besar di pemerintah atau entitas kita ini adalah memang aset tetapnya, karena Pemda AB ini sebagai kota metropolitan, jadi nilai aset tetapnya cukup tinggi. Memang kami belum cukup berpengalaman dalam pengelolaannya. Disana entitas akuntansin terpisah-pisah, artinya untuk pengelolaan keuangan yang aset lancarnya lebih dominan di kita, bagian keuangan (DPPK). Tapi untuk aset tetap dikelola oleh dua SKPD yang diluar kendali atau koordinasi langsung dari DPPK, yaitu di bagian perlengkapan dan untuk aset tetap tanah dan bangunan ada di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Itu yang mungkin sulit bagi kita di awal-awal kalau kita menyusun laporan keuangan karena koordinasinya agak lebih rumit ya! Terkadang mereka gak tahu keperluan kita untuk bisa mengungkapkan di CaLKnya”.

Zuhdi

“...Seperti yang saya katakan di awal, bahwa bagian kita kan terpisah-pisah. Terkait masalah hukum aset tetap ini, itu jatahnya yang menyelesaikan bagian hukum, kita kan gak tau, karena gak tau, ya gak kita ungkapkan (*disclosure*)”.

Dari pemaparan informan B ini, peneliti menganalisa kendala pertama pengungkapan aset tetap yaitu kelemahan dalam sistem informasi keuangan daerah. Pengelolaan aset tetap oleh beberapa entitas yang terpisah belum didukung sistem informasi keuangan daerah yang memadai sehingga aksesibilitas informasi antar entitas tersebut tidak tercapai. Permasalahan dalam sistem informasi keuangan Pemda AB inilah yang menyulitkan koordinasi antar entitas terutama untuk kepentingan *disclosure*. Masalah infrastruktur jaringan juga didukung pernyataan informan A:

“...Infrastrukturnya yang gak bisa soalnya infrastruktur untuk jaringannya yang lambat. Jadi waktu itu dari SKPD mau input apa itu lama sekali, 1 bukti transaksi nginputnya bisa 1 jam-2 jam. Waktu kita mau *online*, terbentur itu. Kalau infrastrukturnya gak bisa mendukung untuk *online*, ya kita pakek sistem yang lama. Sementara kita pakek sistem *off line*”.

Berdasarkan penjelasan informan B selanjutnya, kendala pengungkapan aset tetap yang kedua adalah minimnya sumber daya manusia yang memiliki latar belakang pendidikan akuntansi dan berpengalaman dalam pengungkapan laporan keuangan daerah. Informasi yang diperoleh dari informan B:

“Iya jelas ada permasalahan. Tapi dikit ya, karena kita sudah dibiasakan dengan Kepmendagri 29 tadi. Permasalahan di CaLK, kalau dulu namanya nota perhitungan APBD yang di Kepmendagri 29, mungkin maksudnya nota perhitungan itu saat ini CaLK. Kita belum punya pengalaman apa saja

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

yang harus di *disclosure* di CaLK dan kebanyakan kita bukan dari akuntansi. Kita kebanyakan dari manajemen, termasuk saya”.

Informan B mengakui keterbatasan SDM yang menguasai bidang akuntansi menjadi masalah tersendiri di Pemda AB. Hal ini karena tenaga yang bertanggungjawab dalam penyusunan laporan keuangan kebanyakan bukan akuntan. Faktanya, informan B yang notabene pernah menjadi staf akuntansi dan menjabat sebagai Kasi Akuntansi juga memiliki latar belakang pendidikan bukan akuntansi.

Fenomena-fenomena di atas jelas memberikan gambaran bahwa salah satu alasan terjadinya penurunan kualitas LKPD Pemda AB tahun 2007 berdasarkan interpretasi informan adalah adanya kendala pengungkapan aset tetap di CaLK, diantaranya yang telah peneliti ungkap yaitu kelemahan dalam sistem informasi keuangan daerah dan keterbatasan sumber daya manusia berlatar belakang pendidikan akuntansi.

Menurut interpretasi informan B berikutnya, disamping aset tetap, temuan BPK lainnya yang material adalah permasalahan mekanisme pengelolaan dana perimbangan. Pernyataan informan B:

“Trus juga terkait dengan tidak konsistennya mereka (auditor) dalam menilai, ada salah persepsi terhadap aturan. Katakanlah gini, ada dana-dana perimbangan, transfer dari pemerintah pusat katakanlah program dari Kementerian Kesehatan untuk pelayanan masyarakat miskin kabupaten/kota, diantaranya Pemda AB. Ternyata yang dipermasalahkan oleh auditor adalah pengelolaan penatausahaan atas dana transfer tersebut. ... Itu salah satu diantaranya, karena nilainya signifikan tadi ya, nilainya material, sehingga meskipun gak banyak temuan tapi nilainya material akhirnya seolah-olah menurunkan opini kita”.

Zuhdi

Berkaitan dengan permasalahan ini, peneliti tidak berhasil mendapatkan informasi pendukung dari informan A, karena informan tidak bersedia memberikan tanggapan apapun. Komentar informan A:

“Kalau audit kan temuannya macam-macam, terutama terkait aset tetap, tapi memang ada yang lain-lain. Nah! yang lain-lain ini kadang-kadang ada yang kita gak boleh ungkap ke publik. Kayak penatausahaan pengelolaan keuangan kita memang ada beberapa yang perlu kita benahi. Kan temuan BPK untuk kalangan tertentu”.

Dengan demikian, peneliti hanya mendapatkan informasi seputar permasalahan dana perimbangan hanya dari informan B. Penjelasan informan B:

“...Sudah jelas di juklak (petunjuk pelaksana) itu bahwa tidak harus melalui kas daerah, karena ini sifatnya transfer yang nilainya material, milyaran ya, itu tadi yang saya katakan fokus di sana mereka. Padahal karena kita (Pemda AB) cuma terima dana dan pelaksana daripada programnya pemerintah pusat, kan sudah diatur kalau kita tidak harus mengelola itu melalui mekanisme APBD. Kan kalau melalui mekanisme APBD, otomatis layanan itu akan tidak bisa lancar karena tujuan program ini oleh pemerintah pusat adalah memberikan layanan secepatnya kepada masyarakat miskin yang membutuhkan layanan kesehatan. Tapi BPK mempunyai anggapan lain, bahwa itu harus melalui mekanisme APBD”.

Berdasarkan penjelasan tersebut, tampak bahwa dana perimbangan yang dimaksud informan B adalah dana bantuan dari pemerintah pusat untuk pelayanan kesehatan masyarakat miskin di daerah, yang disebut Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban program Jamkesmas merupakan jenis pemeriksaan dengan tujuan tertentu

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

(PDTT). PDTT ini sering dilaksanakan sebagai tindak lanjut dari pemeriksaan laporan keuangan yang telah dilaksanakan sebelumnya, misalnya PDTT yang dilakukan di Pemda AB setelah BPK memberikan opini *disclaimer* atas hasil pemeriksaan LKPD tahun anggaran 2008. Dari IHPS 1 Tahun 2009 peneliti tidak berhasil mendapatkan informasi mengenai temuan-temuan BPK atas hasil pemeriksaan LKPD Pemda AB tahun anggaran 2008 tersebut, sedangkan untuk IHPS 2 Tahun 2009 yang berisi hasil PDTT atas pengelolaan dan pertanggungjawaban program Jamkesmas Pemda AB, akan dibahas lebih lanjut oleh peneliti.

Berdasarkan IHPS 2 Tahun 2009, salah satu hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban program Jamkesmas menunjukkan bahwa terdapat ketidaksiharuan kebijakan dan prosedur pengelolaan dana Jamkesmas. Kebijakan dan prosedur pengelolaan dana Jamkesmas beberapa pemerintah daerah tidak sesuai dengan mekanisme pengelolaan keuangan daerah, termasuk yang terjadi di Pemda AB. Seperti telah dikatakan informan, pengelolaan dana Jamkesmas Pemda AB yang dianggap BPK tidak sesuai dengan pengelolaan keuangan daerah yaitu bahwa dana tersebut tidak dianggarkan dalam APBD.

Kondisi inilah yang mengindikasikan alasan terjadinya penurunan kualitas laporan keuangan Pemda AB tahun anggaran 2008 yaitu adanya beda penafsiran antara BPK sebagai auditor dan Pemda AB selaku auditee terhadap petunjuk pengelolaan dana Jamkesmas. BPK berpendapat jika dana Jamkesmas harus melalui mekanisme APBD, sebaliknya Pemda AB berargumen lain bahwa dana tersebut tidak harus melalui mekanisme APBD melainkan langsung disalurkan ke Puskesmas atau RSUD.

Jika dianalisis, sesuai Surat Edaran Menteri Kesehatan No. 115/Menkes/II/2008, bahwa program pelayanan masyarakat miskin di rumah sakit tahun 2008 tetap dilaksanakan dan dibiayai dari dana bantuan sosial yang

Zuhdi

dananya bersumber dari pemerintah dan bukan merupakan dana retribusi dari pelayanan kesehatan, sehingga dana tersebut diharapkan tidak disetorkan ke kas daerah. Namun di lain pihak, berdasarkan Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang diubah Permendagri No. 59/2007 tentang Perubahan Permendagri No. 13/2006 pasal 20 ayat (2) bahwa seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD, sehingga dana Jamkesmas yang merupakan penerimaan daerah seharusnya dikelola melalui mekanisme APBD dan dilaporkan dalam LKPD kabupaten/kota.

Adanya dua kebijakan yang berbeda ini menyebabkan masing-masing pemerintah daerah berbeda dalam mempertanggungjawabkan dana Jamkesmas, yaitu 9 RSUD menyetorkan dana tersebut ke rekening kas daerah dan sebanyak 75 RSUD menggunakan langsung tidak melalui rekening kas daerah. Untuk dana kapitasi yang dikelola oleh Puskesmas tidak dilaporkan dalam LKPD pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan (IHPS 2 Tahun 2009).

Kasus di atas terjadi karena pengalihan program Askeskin menjadi program Jamkesmas tidak diikuti dengan pengaturan dan kebijakan pertanggungjawaban dana Jamkesmas yang dikelola RSUD yang jelas. Adanya perbedaan kebijakan Kementerian Kesehatan dan Kementerian Dalam Negeri menimbulkan terjadinya ketidaksepahaman pemerintah daerah yang satu dengan lainnya dalam menafsirkan kebijakan tersebut, sehingga setiap pemerintah daerah menggunakan kebijakan yang berbeda-beda dalam pengelolaan dana Jamkesmas di daerahnya.

Selanjutnya untuk tahun anggaran 2009, yang konsisten mempengaruhi penurunan kualitas LKPD Pemda AB diakui informan A masih mengenai permasalahan aset tetap. Informan A menyatakan:

“Kalau konsisten ya aset tetap. Kalau pelaksanaan kan macem-

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

macam. Maksudnya belanja ini, ada kesalahan di sini waktu pertanggungjawaban. Jadi tiap tahun beda-beda anggarannya, beda-beda juga belanjanya. Tapi kayaknya kalau aset tetap rutin ada masalah”.

Sementara informan B berpendapat sebaliknya, bahwa permasalahan dana Jamkesmas yang menjadi alasan penurunan opini LKPD Pemda AB sampai dengan tahun 2009. Informan B memaparkan:

“Iya akhirnya memang baru 2010 kemarin kalau gak salah sudah mereka sepakat bahwa tidak harus melalui mekanisme APBD. Mereka itu sampai tahun 2009 masih mengatakan harus melalui mekanisme APBD”.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa alasan terjadinya penurunan kualitas laporan keuangan Pemda AB tahun anggaran 2007-2009 menurut interpretasi informan dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu kendala pengungkapan aset tetap dan permasalahan mekanisme pengelolaan dana perimbangan. Kendala pengungkapan aset tetap yang telah dibahas diantaranya yaitu kelemahan dalam sistem informasi keuangan daerah dan keterbatasan sumber daya manusia yang berlatar belakang pendidikan akuntansi, sementara permasalahan mekanisme pengelolaan dana perimbangan disebabkan adanya beda penafsiran aturan yang terjadi antara Pemda AB dan BPK.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Analisis peneliti terhadap beberapa permasalahan di atas menunjukkan bahwa:

1. Penerapan SIKD Pemda AB belum terintegrasi, sehingga menyebabkan data aset tetap tidak terdokumentasi dengan baik;
2. Pemerintah daerah AB belum memaksimalkan upaya peningkatan

Zuhdi

kualitas sumber daya manusia yang memiliki kemampuan akuntansi;

3. Adanya perbedaan kebijakan antara Kementerian Kesehatan dan Kementerian Dalam Negeri yang menimbulkan ketidaksepahaman pemerintah daerah yang satu dengan lainnya dalam menafsirkan kebijakan tersebut, sehingga setiap pemerintah daerah menggunakan kebijakan yang berbeda-beda dalam pengelolaan dana Jamkesmas di daerahnya.

Saran

Saran yang dapat diberikan peneliti terhadap penanganan kelemahan pelaporan keuangan daerah adalah:

1. Memiliki serta mengembangkan sistem informasi manajemen aset pemerintah daerah yang memadai dan terintegrasi;
2. Perekrutan tenaga akuntan yang kompeten yang diikuti pelatihan akuntansi keuangan daerah (akuntansi sektor publik) untuk peningkatan kualitas pegawai yang bertanggungjawab dalam pelaporan keuangan;
3. Pengawasan inspektorat secara terus menerus sejak proses penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pelaporan;
4. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah melalui tindak lanjut temuan BPK.

Penelitian ini masih banyak ditemukan kekurangan yang butuh penyempurnaan. Bagi peneliti-peneliti berikutnya yang tertarik untuk meneliti tentang penurunan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, dapat dipertimbangkan untuk mengambil objek yang lebih luas. Selain itu, peneliti juga dapat mengambil informan dari pihak Inspektorat.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pemeriksa Keuangan. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2011*.

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

Badan Pemeriksa Keuangan. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2008*.

Badan Pemeriksa Keuangan. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 2 Tahun 2009*.

Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta

Kawedar, Warsito. 2010. *Opini Audit dan Sistem Pengendalian Intern (Studi Kasus di Kabupaten PWJ yang Mengalami Penurunan Opini Audit)*. Universitas Diponegoro. Semarang.

Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.

Mulyani, Pujianik. 2011. *Analisis Peran dan Fungsi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP/PP No. 60 Tahun 2008) dalam Meminimalisasi Tingkat Salah Saji Pencatatan Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah*. Jurusan Akuntansi Universitas Trunojoyo Madura. Bangkalan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Santana, K. Setiawan. 2007. *Menulis Ilmiah Metode Penelitian Kualitatif*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

Sukidin, Basrowi. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*. Insan Cendekia. Surabaya.

Surabaya Pagi Online. 2011. *BPK: Jatim Mengalami Penurunan Prestasi*

Zuhdi

Keuangan.<http://surabayasore.com>. Diakses 25 Oktober 2011

Surat Edaran Menteri Kesehatan No. 115/Menkes/II/2008

Tanjung, Abdul Hafiz. 2010. *Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan dan Permendagri 13/2006, 59/2007, 55/2008 untuk Memperoleh Opini WTP*. Disampaikan pada Bimtek DPRD Kabupaten Bojonegoro.

Triyuwono, Iwan, 2000, Akuntansi Syari'ah: Implementasi Nilai Keadilan dalam Format Metafora Amanah, *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia (JAAI)* Volume 4 No.1.

Jurnal InFestasi Vol.9 No.1 2013

Lampiran 1Daftar Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur
Tahun 2006-2010

No.	LKPD Provinsi Jawa Timur	Opini Tahun				
		2006	2007	2008	2009	2010
1	Provinsi Jawa Timur	WDP	TW	WDP	WDP	WTP
2	Pemda A	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
3	Pemda B	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
4	Pemda C	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
5	Pemda D	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
6	Pemda E	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
7	Pemda F	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
8	Pemda G	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
9	Pemda H	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
10	Pemda I	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
11	Pemda J	TW	TW	TMP	WDP	WDP
12	Pemda K	WDP	TW	WDP	WDP	WTP
13	Pemda L	TW	TW	TMP	WDP	WDP
14	Pemda M	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
15	Pemda N	WDP	TW	TW	WDP	WDP
16	Pemda O	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
17	Pemda P	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
18	Pemda Q	TW	TW	TW	WDP	WDP
19	Pemda R	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
20	Pemda S	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
21	Pemda T	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
22	Pemda U	WDP	TW	WDP	WDP	WTP
23	Pemda V	WDP	TW	TW	WDP	WDP
24	Pemda W	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
25	Pemda X	TW	TW	WDP	WDP	WDP
26	Pemda Y	WDP	TW	WDP	WDP	WTP
27	Pemda Z	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
28	Pemda AA	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
29	Pemda AB	WTP	TW	TMP	TW	WDP
30	Pemda AC	WDP	TW	TMP	WDP	WDP
31	Pemda AD	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
32	Pemda AE	WDP	TW	TW	WDP	WDP
33	Pemda AF	WDP	TW	WDP	TMP	WDP
34	Pemda AG	WDP	TW	TW	WDP	WDP
35	Pemda AH	WDP	TW	WDP	WDP	WDP
36	Pemda AI	WDP	TW	TMP	WDP	WDP
37	Pemda AJ	TW	TW	WDP	WDP	WDP
38	Pemda AK	WDP	TW	WDP	WDP	WTP
39	Pemda AL	WDP	TW	TMP	TMP	TMP

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 (IHPS 1) Tahun 2011

