



Available online at :

<https://ejournal.unkhair.ac.id/index.php/jeamm>

JEAMM, Volume 2, Nomor 1, April 2021, Hal 1-50

E-ISSN 2686-4932 P-ISSN 2686-4940

# JEAMM

## SIMULAKRA KONSEP MAKNA OPINI AUDIT PADA PEMERINTAH KOTA TIDORE KEPULAUAN

Dikirimkan, Maret 2021  
Diterima, April 2021

<sup>1</sup>Zulkifli Abu, <sup>2</sup>Syarifuddin, <sup>2</sup>R.A. Damayanti

<sup>1</sup>Mahasiswa Magister Sains Akuntansi, Universitas Hasanuddin Makassar

<sup>2</sup>Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, Makassar

Email: zoelisme28@yahoo.co.id

### ABSTRAK

Dinamika pengelolaan keuangan di pemerintah daerah telah melahirkan berbagai bentuk pemaknaan terhadap realitas opini audit. Penelitian ini bertujuan: 1) Membuktikan bahwa opini audit yang diterima Pemkot Tikep mengalami simulakra; dan 2) Merekonstruksi simulakra makna opini audit berdasarkan makna-makna yang muncul. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan paradigma posmodernisme Jean Baudrillard. Informan dalam penelitian ini adalah para pejabat di Pemkot Tikep dan juga masyarakat Kota Tikep. Dengan menggunakan analisis semiotika, hasil penelitian ini membuktikan bahwa: 1) Makna opini audit mengalami pergeseran dalam persepsi Pemkot Tikep yang menandai lahirnya simulakra. Pergeseran ini dilakukan dengan maksud untuk menjaga citra dan eksistensi pemerintah di mata masyarakat. 2) Simulakra makna opini audit tidak sepenuhnya terjadi di seluruh lapisan masyarakat. Sebagian masyarakat secara jelas memahami makna opini audit. Hal ini menandai gagalnya ruang publik yang dibangun pemerintah untuk melakukan transformasi makna opini audit. 3) Simulakra opini audit juga terjadi dalam tataran implementatif yang menandai munculnya *simulacra of simulacra*. 4) Upaya rekonstruksi dilakukan untuk membingkai keragaman makna yang muncul untuk menghasilkan pemahaman yang baru atas opini audit di Pemkot Tikep dan masyarakat.

**Kata kunci: Pengelolaan Keuangan, Opini Audit, posmodernisme, Simulakra, Rekonstruksi.**

### ABSTRACT

*The Dynamic of financial management in the local government has resulted various of perception on audit opinion. The aims of the research was to (1) prove that audit opinion received by the city government of Tidore Archipelago undergoes simulacrum, and (2) reconstruct the simulacrum of audit opinion based on the appearing meanings. The research used qualitative approach with the paradigm of Jean Baudrillard's postmodernism. The Informants are the officials of City Government of Tidore Archipelago and the Community of Tidore Archipelago City. Based on semiotics analysis, the results indicate that (1) the meaning of audit opinion shifts in the perception of City Government of Tidore Archipelago which indicates the existence of simulacrum. Such a shift is done to keep the image and existence of the government among the public. (2) The Simulacrum of the meaning of audit opinion does not entirely happen in all levels of communities. Some people clearly understand the meaning of audit opinion. This indicates the failure of the public sphere constructed by the government in transforming the meaning of audit opinion. (3) Simulacrum of audit opinion also occurs at the level of implementation that indicates the emergence of simulacra of simulacra. (4) Reconstruction efforts is made to frame the diversity of meanings which appear to produce a new comprehensive understanding on the audit opinion in the City Government of Tidore Archipelago and the community.*

**Key words: Financial Management, Audit Opinion, Postmodernism, Simulacrum, Reconstruction**



Jurnal Ekonomi, Akuntansi dan  
Manajemen Multiparadigma  
Volume 2, Nomor 1,  
April 2021

## PENDAHULUAN

Akuntansi disebut sebagai bahasa bisnis (*business language*) (Suwardjono, 2010). Sebagai bahasa bisnis, akuntansi mengandung simbol-simbol, baik kata maupun angka yang digunakan untuk mengomunikasikan informasi dari penyedia informasi kepada para *stakeholder* untuk kepentingan pengambilan keputusan (Anwar & Suryaningrum, 2012; 2013). Dalam substansi yang sama, predikat ‘bahasa’ pun relevan disandang oleh opini audit sebab iapun mengandung informasi yang disampaikan kepada para pengguna dalam rangka pengambilan keputusan. Predikat ini menegaskan bahwa opini audit tidak sekedar mengandung informasi penting yang dibutuhkan oleh pengguna semata. Lebih dari itu, konsekuensi logis dari informasi yang dikandungnya menyiratkan bahwa opini audit juga memiliki realitas tertentu. Realitas yang dimaksud adalah laporan keuangan yang setiap komponen di dalamnya menguraikan realitas yang ada dalam sebuah entitas bisnis. Melalui proses pemeriksaan atas komponen-komponen laporan keuangan tersebutlah, opini audit dikonstruksi.

Sentralnya opini audit dalam diskursus pengelolaan keuangan pemerintah meniscayakan pentingnya audit terhadap laporan keuangan pemerintah. Audit laporan keuangan di sektor publik sendiri merupakan konsekuensi logis dari tuntutan dan keresahan publik terhadap pemerintah dalam konteks pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel. Bastian (2007), mendefinisikan audit sektor publik sebagai “jasa penyelidikan bagi masyarakat atas organisasi publik dan politikus yang sudah mereka danai.” Definisi bernada kritis ini menempatkan masyarakat sebagai pemilik dana dan oleh sebab itu, mereka memiliki otoritas untuk mengetahui kualitas informasi keuangan pemerintah proses audit yang dilakukan oleh lembaga audit independen.

Dalam tataran teoritik, audit laporan keuangan oleh BPK tidak berkorelasi langsung dengan bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan kata lain, audit laporan keuangan tidak ditujukan untuk mendeteksi potensi korupsi dalam pemerintah. Hal ini disebabkan audit laporan keuangan merupakan bentuk penilaian atas kewajaran penyajian laporan keuangan, dan bukan ditujukan untuk mendeteksi tindakan penyimpangan yang dilakukan. Anerud (2007), mengemukakan bahwa selain mengeluarkan opini, audit laporan keuangan juga dilakukan dengan tujuan memberikan informasi kepada publik tentang kepatuhan pemerintah terhadap regulasi, termasuk anggaran dan akuntabilitas, atau efektivitas pengendalian internal.

Persepsi bahwa audit laporan keuangan berbanding lurus dengan ada tidaknya penyimpangan dan oleh karena itu, opini audit terbaik berkorelasi dengan nihilnya tindakan penyimpangan lebih merupakan konstruksi paradigma yang telah mengakar di kalangan publik. Opini WTP yang diterima oleh pemerintah, dalam logika sederhana publik adalah petanda bahwa kinerja pengelolaan keuangan dan pelayanan publik terlaksana dengan baik serta bebas dari segala bentuk penyimpangan. Persepsi publik ini tidak sepenuhnya keliru, sebab secara tidak langsung semua bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah akan mempengaruhi semua item dalam laporan keuangan. Pemerintah punya ruang untuk memoles laporannya dengan teknik akuntansi yang tersedia agar terlihat wajar dan bebas dari indikasi penyimpangan. Penyimpangan dalam bentuk apapun akan menciderai prinsip penyajian secara wajar (*fair presentation*) dalam laporan keuangan. Mautz & Sharaf (1961), menguraikan bahwa wajar dalam penyajian berarti setiap item dalam laporan keuangan harus berkorelasi dengan data dan aktivitas tertentu di lapangan. Dengan begitu, laporan keuangan yang disajikan akan berkualitas.

Sementara itu, secara regulatif, konsep kewajaran dalam laporan keuangan mengandung makna bahwa setiap informasi yang disajikan telah memenuhi standar akuntansi yang berlaku.

Meskipun secara substansial tidak ditunjukkan untuk mendeteksi ada tidaknya korupsi di tubuh pemerintah, Nicoll (2005) sebagaimana dikutip oleh Dwiputrianti (2011), menyatakan bahwa audit laporan keuangan pemerintah menyediakan opini audit kepada publik berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas dalam hal pengelolaan keuangan pemerintah, serta mencegah atau mengurangi korupsi, *fraud*, dan bentuk penyalahgunaan dana lainnya. Sejalan dengan hal tersebut, Liu & Lin (2012), dalam penelitiannya di Cina mengungkapkan bahwa audit laporan keuangan berkorelasi positif dengan tingkat korupsi yang terjadi. Artinya, semakin tinggi tingkat korupsi yang terjadi, semakin banyak pula temuan pelanggaran aturan terkait dengan akun pemerintah yang ditemukan oleh auditor pemerintah. Hal ini berarti dalam konteks tertentu, audit laporan keuangan sesungguhnya juga memiliki kontribusi dalam menemukan serta mencegah semua kemungkinan penyalahgunaan dana oleh pejabat publik meskipun tidak diperuntukkan untuk menemukan bentuk penyimpangan di dalamnya. Namun demikian, tidaklah secara otomatis bisa disimpulkan bahwa opini audit secara mutlak menggambarkan tingkat penyimpangan pemerintah dalam pengelolaan keuangan. Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan bahwa opini audit yang diterima oleh Pemkot Tikep mengalami simulakra.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan paradigma sosiologi posmodernisme Jean Baudrillard. Paradigma posmodernisme secara umum digunakan untuk melihat keragaman makna (realitas) yang mampu dijelaskan oleh opini audit sebagai sebuah tanda. Informan dalam penelitian ini adalah pejabat di pemerintah kota tidore kepulauan yang terdiri dari kepala SKPD dan Kepala Bidang Keuangan serta masyarakat di Kota Tidore Kepulauan. Pemilihan informan tersebut didasarkan pada alasan bahwa para kepala SKPD dan Kepala Bidang Keuangan memiliki pemahaman tentang pengelolaan keuangan, dan karenanya memiliki pemahaman pula terkait opini audit. Masyarakat pun dilibatkan sebagai informan sebab mereka memiliki hak dan akses terhadap kinerja pengelolaan keuangan pemerintah.

Data dalam penelitian ini dianalisis menggunakan metode analisis semiotika, yakni analisis yang terfokus pada relasi yang terjalin antara tanda (*sign*) dan realitas referensial (*referent*). Analisis tentang tanda terbagi ke dalam dua medan, yakni penanda (*signifier*) yang dalam hal ini adalah opini audit, dan petanda (*signified*) yaitu makna yang digali peneliti di balik opini audit. Secara spesifik, logika posmodernisme Baudrillard ditarik ke dalam wilayah penelitian untuk menjustifikasi keragaman makna (realitas) tersebut dalam perspektif simulakra.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Opini audit dan Perwujudan Good Government*

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government*) meletakkan kepentingan masyarakat sebagian tumpuan utama. Gagasan tentang *good government* menekankan aspek kebahagiaan masyarakat (*happiness of people*). Artinya, barometer terwujudnya *good government* bisa dilihat dari seberapa besar tingkat kebahagiaan (kesejahteraan) yang dirasakan oleh masyarakat.

Dalam persepektif Pemkot Tikep, *good government* merupakan implikasi logis dari pengelolaan keuangan yang baik. Hal tersebut dapat diidentifikasi melalui opini audit yang diterima oleh pemerintah.

Dalam konteks ini, opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) menjadi tolak ukur tegaknya good government pada pemkot tikep. Hal ini ditegaskan oleh M. Taib, Kepala Bidang Akuntansi BPKAD Kota Tikep dalam pernyataannya berikut ini:

*Opini WTP ini adalah sinyal bahwa pemerintah saat ini telah melakukan tata kelola keuangan secara baik. Dalam penilaian masyarakat, ya opini WTP bisa dilihat bahwa pemerintah saat ini telah jujur dalam menyajikan informasi dalam laporan keuangan. Jadi kami berharap bahwa ketika masyarakat membaca opini, mereka juga bisa menilai bahwa Pemkot Tikep sudah baik lah.*

Meskipun secara konseptual, opini audit sebagai produk pemeriksaan laporan keuangan merupakan justifikasi atas kewajaran informasi yang dalam hal ini adalah kesesuaian pengelolaan keuangan dengan regulasi yang ada, Pemkot Tikep melihat ada keterkaitan antara opini audit dan perwujudan good government. Rasionalisasi atas hal ini coba diuraikan oleh M. Iqbal, salah satu staf akuntansi BPKAD berikut ini:

*Opini audit, terutama WTP bisa menggambarkan pemerintahan yang baik. Kalau kita cermati, misalnya salah satu komponen WTP adalah kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, baik itu tentang pengelolaan keuangan maupun hal lainnya. Kan pemerintah mendapatkan WTP kalau ia patuh terhadap undang-undang. Nah, kepatuhan ini menurut saya menandakan bahwa memang pemerintah punya integritas yang baik. Di sisi lain, misalnya tentang SPI yang memadai, hal ini kan bisa menutup ruang bagi niat-niat individu yang korup. Dengan begitu, mereka akan fokus bekerja melayani masyarakat, menyajikan informasi keuangan secara transparan dan akuntabel. Karenanya, masuk akal bila WTP bisa menjamin tegaknya pemerintahan yang baik.*

### **Opini Audit dan Wacana Clean Government**

Selain menjadi barometer perwujudan good government, opini audit dalam persepektif Pemkot Tikep juga menjelaskan realitas lain, yakni pemerintahan yang bersih (clean government). Clean government adalah terminologi penyelenggaraan pemerintahan yang bebas dari korupsi dan tindakan penyimpangan keuangan lainnya. Kondisi ini bisa dijustifikasi melalui opini audit sebagai simbol pengeolaan keuangan. Arif Maradjabesy, sekretaris Inspektorat Kota Tikep memberikan argumentasi sebagai berikut:

*Menurut saya, opini bisa memberikan penjelasan tentang kejujuran dan bersihnya pemerintah dari korupsi. Karena, opini audit yang diterima berkaitan dengan tata kelola keuangan pemerintah. Jika WTP, maka tata kelola keuangan sudah dilakukan secara baik, dan ini menandakan bahwa SKPD telah jujur menyajikan informasi dalam LK. Lagipula, tidak ada alasan untuk korupsi sebab LK bukan hanya disajikan begitu saja, tetapi melalui proses pengujian oleh inspektorat dan juga BPK. Maka, bisa dipastikan bahwa pemerintah sudah bersih ketika menerima WTP.*

Pernyataan bersubstansi sama juga disampaikan oleh M. Iqbal yang mencoba mengartikulasikan hubungan antara opini audit dan clean government, sebagai berikut:

*Opini audit seharusnya bisa menjadi tanda bahwa pemerintah sudah jujur dan bersih dari korupsi sebab ia bukan hanya berkaitan dengan pengelolaan keuangan semata, tetapi*

*juga soal kepatuhan pemerintah terhadap peraturan. Namun, menurut saya jujur dalam penyajian di laporan keuangan tidak bisa disamaratakan dengan jujur di tingkat individu pegawai. Semuanya terpulang kepada masing-masing individu.*

Hasil penelitian ini membuktikan bahwa makna (realitas) referensial opini audit telah mengalami pergeseran, atau dengan kata lain mengalami simulakra. Simulakra merupakan gejala keterputusan relasi antara tanda (opini audit) dengan realitas kewajaran pengungkapan informasi (*fairness in disclosure*). Opini audit merupakan produk pemeriksaan keuangan yang berkaitan dengan kewajaran informasi yang tersaji dalam laporan keuangan. Konsepsi kewajaran dalam laporan keuangan mengacu pada kesesuaian proses pengelolaan keuangan (proses akuntansi) dengan standar akuntansi yang berlaku.

Keterputusan relasi opini audit dan realitas ditunjukkan dalam perspsi Pemkot Tikep yang mengaitkan opini dengan *good government*. Secara teoritik, gagasan *good government* tidak bertalian langsung dengan proses pengelolaan keuangan secara teknis. Tulisan James Madison yang dikutip oleh Santiso (2007), mengungkapkan bahwa *good government* berpijak pada kepentingan publik. Segala upaya untuk mewujudkan *good government* harus bermuara pada kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, penjelasan Bo Rothstein dalam bukunya yang direview oleh Nathanson (2013), mengidentikkan *good government* dengan *Quality of Government* (QoG) yang dicapai melalui penegakan hukum serta kebijakan-kebijakan yang tidak tebang pilih atau menguntungkan pihak tertentu. Kebijakan dalam bidang hukum dan aspek kehidupan lainnya harus ditegakkan dengan prinsip keadilan sehingga menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera. Perspektif ini memang menjadikan kebutuhan dan kepentingan publik sebagai pijakan sekaligus orientasi dan belum secara spesifik menyentuh wilayah teknis dalam pengelolaan keuangan. Di sisi lain, kualitas pengeolaan keuangan baik di sektor privat maupun publik diukur melalui standar akuntansi yang berlaku. Karenanya dapat dikatakan bahwa opini audit sebagai produk akhir pemeriksaan keuangan tidaklah berkaitan secara konseptual dan teknis dengan perwujudan pemerintahan yang baik.

Makna (relitas) lain opini audit yang dibuktikan dalam penelitian ini adalah *clean government*. Sebagaimana uraian di atas bahwa *clean government* merupakan kondisi penyelenggaraan pemerintah yang bersih dari segala tindakan penyimpangan (korupsi). Dalam perspektif Pemkot Tikep, opini audit merupakan dasar penting untuk mewujudkan *clean government*. Opini audit yang diterima, misalnya WTP, tidak sekedar menggambarkan betapa pemerintah telah berhasil dalam mengelola keuangan secara transparan dan akuntabel berdasarkan prinsip dan regulasi yang berlaku, tetapi juga menjadi signal bahwa pemerintah memang telah bersih dari segala potensi dan tindakan korupsi sebab mereka telah secara jujur mengungkapkan informasi dalam laporan keuangan.

Ma & Ni (2008); Acar & Emek (2008), menungkapkan bahwa *clean government* merupakan kondisi di mana tidak adanya tindak korupsi yang dilakukan oleh pemerintah. *Comprehensive Development Framework* (CDF) mengasumsikan bahwa *clean government* pada akhirnya akan meningkatkan tata kelolah yang baik (*good governance*). *Clean government* mengisyaratkan paling tidak empat elemen fundamental, yaitu adanya hubungan yang harmonis dalam akuntabilitas keuangan publik yang efektif antara lembaga pemerintah dan manajemen eksekutif, pengambilan keputusan yang transparan, partisipasi dari *stakeholder*, serta praktik yang beretika (Saghal & Chakrapani, 2000).

Prinsip dan regulasi berkaitan dengan pengelolaan keuangan terlalu teknis untuk memberikan justifikasi tentang bersihnya pemerintah dari penyimpangan. Hal ini bisa disaksikan pada institusi pemerintahan yang melakukan praktik korupsi padahal mereka mendapatkan opini WTP. Hal ini menjelaskan sejumlah hal, misalnya prosedur audit laporan keuangan pemeirintah masih menggunakan

metode sampling sehingga sangat mungkin jumlah sampel yang diuji tidak menyentuh bukti-bukti yang bermasalah. Selain itu, standar akuntansi tidak secara eksplisit menjelaskan bahwa kewajaran laporan keuangan berkaitan dengan bersihnya pemerintah dari tindakan korupsi. Dengan demikian, jelaslah bahwa clean government secara substansial bukanlah makna (referensial) sesungguhnya dari opini audit, karenanya ia menjadi realitas lain dari opini audit.

Kemunculan *good government* dan *clean government* sebagai realitas lain yang dirujuk oleh opini audit menandai hadirnya simulakra dalam ruang persepsi Pemkot Tikep. Kondisi ini di satu sisi memang menandai keterputusan relasi opini dan realitas referensial sesungguhnya (konspetual), tetapi di sisi yang lain memberi ruang bagi munculnya makna (realitas) baru. Namun demikian, simulakra ini juga memberi kesan yang kuat bahwa Pemkot Tikep ingin membangun sebuah paradigma publik yang baru dalam menilai kinerja mereka. Dalam konteks ini, Pemkot Tikep berupaya mereduksi makna opini audit untuk kepentingan-kepentingan tertentu sebagaimana yang telah diungkapkan oleh para informan sebelumnya.

## SIMPULAN

Gejala keterputusan tanda dan realitas yang terkandung dalam opini audit merupakan fenomena simulakra. Opini audit yang diterima oleh Pemkot Tikep bukanlah tanda yang hanya menjelaskan kewajaran laporan keuangan. Opini audit bukan hanya tolak ukur terpenuhinya terpenuhinya standar akuntansi pemerintahan (SAP) dalam penyusunan dan penyajian informasi dalam laporan keuangan. Opini audit menjelaskan hal yang lebih substansial, yakni penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Pergeseran makna opini audit ini, di satu sisi memunculkan keragaman makna dalam tafsiran sehingga disebut simulakra, tetapi di sisi lain menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan untuk melihat bahwa pengelolaan keuangan haruslah menjadi satu rangkaian yang utuh, kohesif, dan komprehensif. Artinya, justifikasi atas pengelolaan keuangan (opini audit) bukan hanya memberi jawaban apakah ia telah sesuai dengan regulasi yang ada, tetapi juga apakah ia telah memberi perubahan yang signifikan pada kehidupan masyarakat, menciptakan kehidupan yang adil dan sejahtera.

## DAFTAR PUSTAKA

- Acar M. & Emek U. (2008). Building a Clean Government in Turkey: Pillars, Perils, and Prospect. *Crime Law Soc Change*, Vol. 49: 185-203.
- Anerud K. (2007). Harmonization of Financial Auditing Standard in the Public and Private Sectors – What Are the Different?. *International Journal of Government Auditing*, Vol. 34, No. 4: 17-21.
- Anwar & Suryaningrum. (2012). Beauty and the Beast: Accounting Hyperreality and Reality-A Baudrillarian Postmodernism Review On Goodwill. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, Vol. 7, No. 2: 107-118.
- Anwar & Suryaningrum. (2013). A Baudrillarian View of Accounting Goodwill. *Review of Business and Finance Studies*, Vol. 4, No. 1: 95-105.
- Bastian I. (2007). Audit Sektor Publik. Jakarta Edisi 2. Jakarta. Salemba Empat.
- Dwiputrianti S. (2011). Scope of Auditing on the Quality of Content in the Indonesian External Public Sector Auditing Reports. *International Review of Public Administration*, Vol. 16, No. 3: 134-149.
- Liu J. & Lin B. (2012). Government Auditing and Corruption Control: Evidence from China's Provincial Panel Data. *China Journal of Accounting Research*, (5): 163-186.

- Ma N. & Ni X. (2008). Toward A Clean Government in China: Does the Budget Reform Provide a Hope? *Crime Law Soc Change*, Vol. 49: 119-138
- Mautz R.K. & Sharaf H.A. (1961). *The Philosophy Of Auditing*. American Accounting Association. George Banta Company, Inc.
- Nathanson S. (2013). Why Good Government Matters? Review buku Bo Rothstein “The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and, Inequality in International Perspective”. *Crime Law Soc Change*, Vol. 60: 107-114
- Sahgal V. & Chakrapani. (2000). *Clean Government and Public Financial Accountability*. World Bank Operations Evaluation Department. OED Working Paper Series No. 17.
- Santiso C. (2007). *Auditing for accountability? Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economics*. Disertation of Hopkins University, Available in Proquest.
- Suwardjono. (2010). *Teori Akuntansi: Perencanaan Pelaporan Keuangan*, Edisi ketiga. BPFE: Yogyakarta-Indonesia.