

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam beberapa tahun terakhir santer terdengar kasus-kasus yang menjerat banyak petinggi negara, diantaranya adalah pejabat di kementerian/lembaga. Beberapa contohnya adalah Akil Mochtar yang merupakan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK), Akil ditangkap KPK karena diduga terkait dengan suap pemilukada di beberapa daerah. Hal yang tak jauh berbeda juga terjadi kepada Andi Mallarangeng yang merupakan mantan Menteri di Kementerian Pemuda dan Olahraga (KEMENPORA), Andi terlibat dalam kasus mega proyek Hambalang (Masha, 2013).

Jika dilihat dari dua kasus ini tentu akan membuat citra buruk secara pribadi maupun di kementerian/lembaga masing-masing. Salah satu dampak yang mungkin dipikirkan banyak kalangan adalah dampak terhadap opini laporan keuangan entitas bersangkutan. Tetapi pada kenyataannya, opini dua lembaga tersebut sama sekali tidak terpengaruh dengan kasus-kasus yang menerpa petingginya. Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa *fraud* atau citra buruk pada sebuah lembaga tidak akan berpengaruh langsung terhadap opini yang diberikan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Banyak faktor lain yang bisa mempengaruhi penentuan opini BPK, BPK mengklasifikasikan faktor yang menjadi objek pemeriksaannya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah Sistem Pengendalian Intern (SPI), ketidakpatuhan terhadap peraturan yang mengakibatkan (kerugian negara, potensi kerugian negara, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakhematan dan

ketidakefektifan), serta nilai penyerahan aset atau penyetoran ke kas negara atas temuan yang telah ditindaklanjuti dalam proses pemeriksaan (kerugian negara, potensi kerugian negara dan kekurangan penerimaan). Sedangkan dalam penelitian ini peneliti akan meneliti secara khusus faktor atau variabel SPI.

Hasil pemeriksaan keuangan atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) disajikan dalam tiga kategori yaitu opini, SPI, dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan sesuai dengan laporan yang dihasilkan dari pemeriksaan keuangan (IHPS-BPK (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester) semester I, 2012: 19). Sejak tahun 2008 sampai 2012, kualitas opini LKKL cenderung mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya entitas yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan semakin menurunnya opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) antara tahun 2008-2012, seperti yang digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKKL Tahun 2009 – 2012

LKKL	Opini								Jumlah
	WTP	Persentase	WDP	Persentase	TW	Persentase	TMP	Persentase	
Tahun 2009	44	56%	26	33%	0	0	8	10%	78
Tahun 2010	52	63%	29	35%	0	0	2	2%	83
Tahun 2011	66	76%	18	21%	0	0	3	3%	87
Tahun 2012	68	74%	22	24%	0	0	2	2%	92

(Sumber: IHPS-BPK semester I, 2012: 19)

Dari data tabel ini dapat disimpulkan bahwa kualitas opini LKKL dari tahun 2009-2012 mengalami peningkatan yang dapat dipengaruhi beberapa hal, salah satu diantaranya adalah SPI. Secara logika, dengan semakin baiknya SPI di sebuah lembaga maka akan berbanding lurus dengan opini yang akan diperoleh, begitu pula sebaliknya. Menurut IHPS-BPK (semester I, 2013: 2),

menyebut ada tiga kategori dalam penentuan SPI, yaitu: kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern. Kategori tersebut semuanya berkaitan dalam penentuan opini BPK terhadap LKKL selain dipengaruhi faktor-faktor lain (ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan, dll.). Baik atau buruknya sebuah opini juga akan mempengaruhi transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan sebuah entitas terhadap publik.

Salah satu upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah menyusun paket undang-undang keuangan negara yaitu: Undang-undang (UU) nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU nomor 01 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Pada tahun 2005 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dalam perkembangannya, PP nomor 24 tahun 2005 diperbaharui menjadi PP nomor 71 tahun 2010. Standar ini dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah) di Indonesia.

LKKL harus disusun SPI seperti yang tertulis dalam pasal 56 ayat (4) UU nomor 01 tahun 2004. Peran SPI adalah untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Pada tahun 2008 pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur sistem pengendalian intern yaitu PP nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Untuk meningkatkan kualitas transparansi dan akuntabilitas LKKL maka laporan keuangan perlu diaudit oleh BPK. Salah satu tugas BPK adalah melaksanakan pemeriksaan keuangan. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan yang bertujuan memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif lainnya (IHPS-BPK semester II, 2010: 11).

Di dalam melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan, BPK wajib menguji dan menilai SPI kementerian/lembaga yang bersangkutan. PP nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP menjadi pedoman kementerian/lembaga dalam merancang SPI mereka.

SPI meliputi lima unsur pengendalian, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. SPI dinyatakan efektif apabila mampu memberikan keyakinan memadai atas tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan entitas, keandalan pelaporan keuangan, keamanan aset negara, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (IHPS-BPK semester I, 2013: 2). SPI didesain untuk mampu mendeteksi adanya kelemahan yang

dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian, yang meliputi:

1. Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan
2. Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja
3. Kelemahan struktur pengendalian intern

Hasil pemeriksaan keuangan Semester I Tahun 2013 menunjukkan adanya 5.307 kasus kelemahan SPI yang terdiri atas tiga kelompok temuan, yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. Jumlah kasus tiap-tiap kelompok temuan disajikan dalam Tabel 1.2.

Tabel 1.2
Kelompok Temuan SPI pada Pemeriksaan Keuangan

No.	Sub Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
1.	Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan	1.918
2.	Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	2.257
3.	Kelemahan struktur pengendalian intern	1.132
	Jumlah	5.307

(Sumber: IHPS-BPK semester I, 2012: 7)

Salah satu kriteria pemberian opini adalah evaluasi atas efektivitas SPI. Oleh karena itu, dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan BPK juga melaporkan hasil pemeriksaan atas SPI. Pemeriksaan ini akan mempengaruhi opini yang diberikan oleh BPK terhadap LKKL yang bersangkutan.

Sunarsih (2007) meneliti tentang “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Opini *Disclaimer* BPK Terhadap Laporan Keuangan di Lingkungan Departemen

di Jakarta”. Penelitian ini membuktikan bahwa salah satu variabel yang digunakan yaitu kelemahan SPI berpengaruh positif terhadap opini *disclaimer* BPK. Penelitian yang dilakukan tersebut hanya sebatas untuk laporan keuangan di lingkungan departemen di Jakarta. Oleh karena itu, peneliti mencoba memperluas sampel penelitian menjadi laporan keuangan kementerian/lembaga Indonesia untuk tahun 2009-2012.

Selain sampel dan tahun anggaran laporan, perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah variabel dependennya. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah empat opini BPK tidak terbatas hanya opini *disclaimer* saja. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pemberian opini BPK yang dipengaruhi oleh kelemahan sistem pengendalian intern kementerian/lembaga di Indonesia untuk LKKL tahun 2009-2012.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan berpengaruh positif terhadap opini BPK?
2. Apakah kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh positif terhadap opini BPK?
3. Apakah kelemahan struktur pengendalian intern berpengaruh positif terhadap opini BPK?

1.3 Batasan Masalah

Dalam penelitian ini, penulis membatasi masalah sebagai berikut:

1. Periode yang digunakan dalam penelitian ini adalah LKKL dari tahun 2009-2012. Pemilihan tahun 2009-2012 dilakukan peneliti dengan mengacu pada PP nomor 60 tahun 2008. Alasan lainnya yaitu ketersediaan data.
2. SPI yang diteliti mengacu pada PP nomor 60 tahun 2008 yang digunakan sebagai temuan kasus entitas oleh BPK dalam memeriksa LKKL yang tertuang dalam IHPS. SPI tersebut terdiri dari kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan sistem pengendalian intern.
3. Opini terhadap LKKL yang dimaksud oleh peneliti adalah opini yang diberikan pihak independen (BPK) terhadap LKKL.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan berpengaruh terhadap opini BPK
2. Untuk mengetahui apakah kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh terhadap opini BPK
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan struktur pengendalian intern berpengaruh terhadap opini BPK.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi kementerian/lembaga selaku penyusun LKKL, hasil penelitian ini dapat dijadikan tolok ukur penerapan sistem pengendalian intern yang baik.

2. Bagi kementerian/lembaga, hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan dalam penyediaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang menguasai akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan guna menyusun LKKL.
3. Bagi profesi di bidang akademik, hasil penelitian ini dapat memberikan bahan referensi bagi peneliti-peneliti lain pada bidang kajian sejenis.