

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Hasil pemeriksaan keuangan atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) disajikan dalam 3 (tiga) kategori yaitu opini, Sistem Pengendalian Intern (SPI), dan kepatuhan pada ketentuan perundang-undangan sesuai dengan laporan yang dihasilkan dari pemeriksaan keuangan (IHPS-BPK semester I, 2014:24). Penyusunan dan penyajian laporan keuangan adalah tanggung jawab entitas, sedangkan tanggung jawab BPK terletak pada pernyataan pendapat/opini atas laporan keuangan berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan secara independen, objektif, dan integritas tinggi. Sejak tahun 2010 sampai 2013 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 2009-2012. Namun pada tahun 2013 kualitas opini LKKL mengalami penurunan, seperti yang digambarkan dalam tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKKL Tahun 2010 – 2013

LKKL (Tahun)	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2010	52	63	29	35	0	0	2	2	83
2011	66	76	18	21	0	0	3	3	87
2012	68	74	22	24	0	0	2	2	92
2013	64	74	19	22	0	0	3	4	86

(Sumber: IHPS-BPK semester I, 2014:25)

Dari data tabel 1.1 di atas dapat disimpulkan bahwa kualitas opini LKKL dari tahun 2010-2012 mengalami peningkatan dan mengalami penurunan pada

tahun 2013 yang dapat dipengaruhi beberapa hal, diantaranya adalah kelemahan SPI dan ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan. Menurut Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (IHPS-BPK) (semester I, 2014:3), menyebutkan 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. Dalam menjalankan peranannya untuk melindungi kekayaan suatu entitas/lembaga dan menjamin kecermatan serta keandalan segala catatan keuangan, SPI pada kementerian/lembaga yang diaudit besar sekali pengaruhnya atas kelayakan laporan keuangan yang disajikan. Tidak adanya pengendalian internal bisa menimbulkan godaan untuk melakukan tindak kecurangan (*fraud*). Kekayaan yang hilang atau dicuri akibat lemahnya rancangan SPI bisa tetap tidak diketahui atau tidak dicatat yang dapat mengakibatkan jumlah aktiva yang tercatat di dalam laporan keuangan sangat berlebihan.

Selain faktor kelemahan SPI menurut IHPS-BPK (semester I, 2014:1) penentuan opini BPK terhadap LKKL juga dipengaruhi faktor lain, yaitu ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian negara/daerah, potensi kerugian negara/daerah, kekurangan penerimaan, penyimpangan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan. Setiap permasalahan merupakan bagian dari temuan dan di dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) ini disebut dengan istilah “kasus”.

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 berlaku 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 di Indonesia.

Hasil pemeriksaan keuangan semester I tahun 2014 menunjukkan adanya 5.948 kasus kelemahan SPI. SPI juga mendeteksi adanya kelemahan yang dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian, di antaranya adalah: kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan terdapat 2.136 kasus, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja terdapat 2.498 kasus, serta kelemahan struktur pengendalian intern terdapat 1.314 kasus. Kelemahan SPI yang dominan dalam pemeriksaan keuangan adalah kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja sebanyak 2.498 kasus. Menurut IHPS-BPK (semester I, 2014:28), kelemahan-kelemahan SPI tersebut dapat berakibat hilangnya potensi penerimaan/pendapatan, mekanisme pemungutan, penyetoran dan pelaporan

serta penggunaan penerimaan negara/daerah dan hibah tidak sesuai ketentuan, SOP entitas tidak optimal atau tidak ditaati, dan Satuan Pengawas Intern yang ada tidak memadai atau tidak optimal. Rekomendasi BPK atas kasus tersebut adalah sanksi administratif dan perbaikan SPI. 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	2.136
2.	Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	2.498
3.	Kelemahan struktur pengendalian intern	1.314
	Jumlah	5.948

(Sumber: IHPS-BPK semester I, 2014:9)

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.

Hasil pemeriksaan keuangan Semester I Tahun 2014 juga menunjukkan adanya 7.173 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan senilai Rp 10.928.527,26 juta, di antaranya Sub Total 1 terdapat indikasi kerugian negara/daerah terdapat 2.790 kasus, potensi kerugian negara/daerah terdapat 431 kasus, kekurangan penerimaan terdapat 1.120 kasus, dengan jumlah Sub Total 1 senilai Rp 7.568.250,68 juta. Rekomendasi BPK terhadap kasus tersebut adalah penyetoran sejumlah uang ke kas negara/daerah atau penyerahan aset. Sub Total 2 menunjukkan kasus ketidakpatuhan yang mengakibatkan: penyimpangan administrasi terdapat 2.512 kasus, ketidakhematan terdapat 155 kasus, dan ketidakefektifan terdapat 165 kasus, dengan jumlah Sub Total 2 senilai Rp 3.342.276,98 juta. Rekomendasi BPK atas

kasus tersebut adalah tindakan administratif dan perbaikan SPI. Berdasarkan SPKN, Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas laporan keuangan harus mengungkapkan bahwa pemeriksa telah melakukan pengujian atas kepatuhan pada ketentuan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan. Jumlah kasus tiap-tiap kelompok temuan disajikan dalam tabel 1.3.

Tabel 1.3
Kelompok Temuan Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Perundang-undangan pada Pemeriksaan Keuangan

(nilai dalam juta rupiah)

No.	Sub Kelompok Temuan	Jumlah Kasus	Nilai
Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Perundang-undangan yang Mengakibatkan:			
1.	Kerugian Negara/Daerah	2.790	1.464.508,48
2.	Potensi Kerugian Negara/Daerah	431	4.668.797,17
3.	Kekurangan Penerimaan	1.120	1.452.944,63
Sub Total 1		4.341	7.586.250,28
4.	Administrasi	2.512	-
5.	Ketidakhematan	155	69.250,71
6.	Ketidakefektifan	165	3.273.026,27
Sub Total 2		2.832	3.342.276,98
Jumlah		7.173	10.928.527,26

(Sumber: IHPS-BPK semester I, 2014:10)

Kriteria pemberian opini yang selanjutnya adalah evaluasi atas efektifitas kepatuhan pada ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan BPK juga melaporkan hasil pemeriksaan atas kepatuhan pada ketentuan perundang-undangan. Pemeriksaan ini akan mempengaruhi opini yang diberikan oleh BPK terhadap LKKL yang bersangkutan.

Defera (2013), melakukan penelitian tentang pengaruh kelemahan SPI dan ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan terhadap penentuan opini laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia tahun 2008-2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan

dan belanja, serta ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan berpengaruh negatif terhadap penentuan LKPD di Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan dari Basri (2014). Penelitian ini mencoba meneliti ulang dengan melengkapi dan menambahkan variabel ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan yang menjadi keterbatasan penelitian sebelumnya. Penelitian yang berjudul Pengaruh Temuan Audit Atas Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Terhadap Opini Audit Oleh BPK-RI (Studi Kasus pada Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) se-Indonesia Tahun 2009-2012) dilakukan oleh Basri (2014). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan serta kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh positif terhadap opini BPK. Sedangkan kelemahan struktur pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap penentuan opini BPK.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan berpengaruh signifikan terhadap opini BPK?
2. Apakah kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh signifikan terhadap opini BPK?
3. Apakah kelemahan struktur pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap opini BPK?
4. Apakah ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan berpengaruh signifikan terhadap opini BPK?

1.3 Batasan Masalah

Dalam penelitian ini, penulis membatasi masalah sebagai berikut:

1. Periode yang digunakan dalam penelitian ini adalah LKKL tahun 2010-2013. Pemilihan tahun 2010-2013 dilakukan peneliti dengan mengacu pada PP nomor 60 tahun 2008. Alasan lainnya yaitu ketersediaan data.
2. 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 signifikan terhadap opini BPK
2. Untuk mengetahui apakah kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan dan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh signifikan terhadap opini BPK
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan struktur pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap opini BPK
4. Untuk mengetahui apakah ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan berpengaruh signifikan terhadap opini BPK.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi kementerian/lembaga selaku penyusun LKKL, hasil penelitian ini dapat dijadikan tolak ukur penerapan sistem pengendalian intern yang baik dan kepatuhan pada ketentuan perundang-undangan.
2. Bagi profesi di bidang akademik, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti-peneliti lain pada bidang kajian sejenis.