

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam pengelolaan keuangan negara, ada bentuk penyimpangan lain yang disebut waste (pemborosan) dan abuse (penyalahgunaan). Pembahasan mengenai waste (pemborosan) dan abuse dimulai dengan definisi pemahaman dan contoh-contoh dari GAO (Government Accountability Office). GAO adalah suatu lembaga tinggi negara di bidang audit (Supreme Audit Institution) semacam Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) di Amerika Serikat.

Salah satu contoh definisi waste yang digunakan GAO:

““Waste” , means the thoughtless or careless expenditure, consumption, mismanagement, use, or squandering of resource owned or operated by the Country to the detriment or potential detriment of the Country. Waste also includes incurring unnecessary costs because of inefficient or ineffective practice, systems, or controls. Waste does not normally lead to an allegation of “fraud”, but it could.”

Terjemahan:

U“Waste” adalah pengeluaran, konsumsi, salah kelola, penghamburan sumber daya secara tidak bertanggung jawab yang merugikan atau berpotensi merugikan pemerintah (dalam contoh ini Pemerintah Daerah yang disebut County).Waste juga termasuk biaya yang

tidak perlu karena praktik, sistem atau pengendalian yang tidak efisien atau tidak efektif. Waste lazimnya tidak berakhir pada tuduhan atau dakwaan terjadinya “fraud”, namun , tuduhan atau dakwaan tersebut bisa saja terjadi.

Sedangkan dalam definisi GAO dapat disimpulkan menjadi dua makna, yaitu : 1). Perusakan , penerapan yang keliru, penggunaan secara berlebihan, atau singkatnya, perbuatan yang abusive atau merusak . 2). Penyalahgunaan wewenang .

Wajar Tanpa Pengecualian atau dapat disebut WTP , merupakan opini yang dikelurakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada lembaga-lembaga pemerintah yang menunjukkan bagaimana kinerja keuangan atau pengelolaan keuangan di dalam lembaga tersebut., kusus di dalam pemerintahan di Indoensia. Wajar Tanpa Pengecualian atau merupakan WTP terkdang menjadi acuan bahwa berhasilnya suatu pemerintahan dalam pengelolaan keuangan sehingga pandangan orang-orang awam akan melihat bahwa tidak ada penyelewengan keuangan di dalam pemerintahan tersebut. terhindar dari hal-hal yang berkaitan penyalahgunaan keuangan negara. Sehingga jika terdapat kasus yang berkaitan merugikan negara . maka persepsi masyarakat akan menyalahkan auditor. Padahal hal itu hanya analisa sementara belum melakukan pengujian apakah dugaan masyarakat itu benar atau tidak.

Dalam setiap periode, Badan Pemeriksa Keuangan selalu memeriksa laporan keuangan entitas pemerintah dengan tujuan memberi opini atas kewajaran laporan keuangan. Standar audit menyatakan , bahwa ada

empat jenis opini sesuai tingkat kewajarannya, yaitu : wajar tanpa pengecualian (WTP), wajar dengan pengecualian (WDP), tidak wajar (TW), dan tidak memberikan pendapat (TMP). Setiap opini menunjukkan ada atau tidanya pemasalahan dalam laporan keuangan dalam pemerintahan tersebut. Dijelaskan bahwa, opini wajar tanpa pengecualian diberikann jika dalam segala hal yang material, laporan keuangan sudah sesuai dengan standar akuntansi keungan yang berlaku atau sesuai SAK SAP, sedang wajar dengan pengecualian maka adanya ketidaksesuai matrial satu atau beberapa pos laporan keuangan namun tidak mempengaruhi kewajarannya secara keseluruhan, sementara tidak wajar, jika laporan keuangan secara keseluruhan mengandung slaaaj saji yang sangat material atu sangat menyesatkan sehinga tidak menyajikan secara wajar, sedangkan tanpa memeberikan pendapatatan atau TMP, jik auditor dibatasu geraknyn, tidak bisa mengumpulkan bukti audit secara sangat material sehingga kewajaran laporan keuangan secara keseluruhan diragukan.

Opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) selama tahun 2014-2016 dapat dilihat bahwa persentase LKPD yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada tahun 2016 adalah sebanyak 70 % meningkat 12% dari tahun 2015 sebanyak 58%. Sedangkan persentase LKPD yang memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) pada tahun 2016 adalah sebanyak 26% menurun 10% dari tahun 2015 sebanyak 36%, opini Tidak Wajar (TW) pada tahun 2016

sama dengan tahun 2015 sebanyak 1%, dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP) pada tahun 2016 adalah sebanyak 4% mengalami penurunan 1% dari tahun 2015 sebanyak 5% (IHPS I BPK RI Th. 2017). Secara lebih terperinci, BPK mengungkapkan 9.729 temuan yang memuat 14.997 permasalahan, meliputi 7.284 (49%) permasalahan kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) dan 7.549 (50%) permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp25,14 triliun, serta 164 (1%) permasalahan ketidakhematan, keetidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp2,25 triliun. Temuan kerugian negara akibat dari ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan Dari permasalahan ketidakpatuhan tersebut, sebanyak 4.707 (62%) senilai Rp25,14 triliun merupakan permasalahan ketidakpatuhan yang mengakibatkan kerugian sebanyak 3.135 (67%) permasalahan senilai Rp1,81 triliun. Potensi kerugian sebanyak 484 (10%) permasalahan senilai Rp4,89 triliun. Kekurangan penerimaan sebanyak 1.088 (23%) permasalahan senilai Rp18,44 triliun. Selain itu, terdapat 2.842 (38%) permasalahan ketidakpatuhan yang mengakibatkan penyimpangan administrasi.

Salah satu hal tegaknya pengelolaan keuangan dalam hal ini lembaga pemerintahan daerah adalah *good governance*, pemimpin yang baik dapat dilihat dari integritas dalam mengemban amanah yang telah diberikan dari rakyat salah satunya pengelolaan keuangan yang baik yaitu akuntabilitas (Puspasari et al. 2012). Realitas tersebut menjadi salah satu ukuran terpenting dalam pengembangan sektor publik di Indonesia setelah reformasi melalui menguatnya

tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah (Mardisamo 2006). Adapun menurut Syakhroza, bahwa *good governance* selalu mengacu kepada sikap, etika, praktek dan nilai nilai. Hal ini sudah diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, yang menjelaskan bahwa, bentuk konkret integritas pemerintah atas tuntutan akuntabilitas adalah menyusun dan melaporkan pertanggung jawaban keuangan pemerintah tersebut yang dinilai kebenarannya, kecermatan, kredibilitas dan keandalan informasinya dalam bentuk opini.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 mengenai Sistem Pengendalian Internal Pemerintah adalah Proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pemimpin dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undang.

Pada penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa temuan ketidakpatuhan terhadap undang-undang berpengaruh negatif terhadap pemberian opini yaitu temuan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah dan penyimpangan administrasi dan ketidakmatan, sedangkan temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan lainnya tidak mempengaruhi pemberian opini. Adapun dalam sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan (KSPAP) dan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan

anggaran dan belanja berpengaruh negatif pada pemberian opini BPK atas kewajaran laporan keuangan pemerintah daerah, namun terkait kelemahan struktur pengendalian internal tidak ada pengaruhnya dalam pemberian opini atas kewajaran laporan keuangan. Namun dalam kerugian negara dan nilai kerugian berpengaruh negatif terhadap pemberian opini BPK, hal tersebut disebabkan karena belanja atau pengadaan fiktif lainnya, kekurangan volume pekerjaan dan/ atau barang, belanja tidak sesuai atau melebihi ketentuan dan lain-lain (Atmajaya, 2015). Namun terjadi perbedaan dalam beberapa penelitian lain bahwa kelemahan sistem pengendalian internal tidak berpengaruh terhadap pemberian opini WTP oleh auditor BPK RI dalam pemeriksaan atas laporan keuangan daerah, sedangkan teuman ketidakpatuhan peraturan perundang-undangan dan opini tahun sebelumnya berpengaruh secara signifikan terhadap opini audit (Safitri, 2016). Sehingga, kualitas opini audit BPK masih perlu diuji kembali karena masih ditemukan kasus-kasus ketidakpatuhan terhadap undang-undang seperti korupsi pada pemerintah daerah namun mendapat opini WTP pada pemerintahan tersebut. (Effendy, 2013).

BPK adalah salah satu lembaga yang seharusnya alat yang dapat dipercaya publik dalam mengontrol keuangan negara dan mengawasi keuangan negara. Sehingga harapannya BPK mampu mengemban tugasnya dengan amanah dan mempertanggungjawabkan terhadap apa yang dikerjakannya. Seperti yang dijelaskan dalam Al Quran surat An Nissa 58 mengenai amanah yaitu “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia

supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”.

Apa yang dijelaskan di atas pada dasarnya menunjukkan, meskipun secara teori ketidakpatuhan terhadap undang-undang, kelemahan sistem pengendalian internal dan kerugian negara berpengaruh dalam pemberian opini BPK, namun secara praktis ketiga variabel tersebut tidak selalu mempengaruhi pemberian opini BPK. Pemerintah daerah yang terindikasi ditemukan kasus-kasus terkait ketiga variabel tersebut justru melaporkan bahwa LKPD pada pemerintah daerah tersebut mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian . Dalam penelitian bertujuan mencari kebenaran apakah hasil dari penelitian ini menguatkan di salah satu hasil dari penelitian sebelumnya atau menemukan hasil baru, sehingga perlu dilakukan penelitian yang lebih mendalam untuk lebih lanjut. Dalam isu-isu negatif yang berkembang di publik mengenai tugas dan kewenangan BPK dalam menjalankan amanahnya ketika banyak bermunculan permasalahan *waste* dan *abuse* yang berpotensi merugikan negara, tugas kami adalah menengahi dengan penelitian ini. Seperti yang tertulis di Al Quran, Allah SWT telah berfirman dalam surat Al-Isra' ayat 36 yaitu ”Dan janganlah kamu mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya

pendengaran, penglihatan dan hati, semuanya itu akan dimintai pertanggung-jawabannya”.

1.2 Rumusan Masalah

Terdapat banyak faktor yang dapat mempengaruhi Keputusan atau Opini BPK . Untuk itu peneliti menguji beberapa variabel yang dapat mempengaruhi Opini BPK, beberapa variabel independen diantaranya adalah Kelemahan Sistem Sistem Pengendalian Internal, Temuan Kepatuhan Undang-Undang dan Kerugian Negara. Berdasarkan uraian di atas maka perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Sistem Pengendalian Internal Berpengaruh Terhadap Opini BPK?
2. Apakah Ketidakepatuhan terhadap Undang-Undang Berpengaruh Terhadap Opini BPK?
3. Apakah temuan Kerugian Negara berpengaruh terhadap Opini BPK ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Menganalisis Pengaruh Pengendalian Internal Terhadap Opini BPK.
2. Menganalisis Pengaruh Ketidakepatuhan terhadap Undang-Undang Terhadap Opini BPK.

3. Menganalisis Pengaruh Temuan Kerugian Negara terhadap Opini BPK .

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca yakni memberikan informasi atau bahan referensi untuk mahasiswa dan masyarakat umum dalam mendapatkan wawasan yang berkaitan mengenai apa saja yang mempengaruhi dalam penentuan auditor memberikan WTP pada pemerintah daerah. Diharapkan juga penelitian ini dapat bermanfaat bagi para pendidik untuk mengembangkan konsep pendidikan etika kepada murid atau mahasiswanya sehingga terwujud auditor-auditor yang idealis dalam memberikan keputusan audit, karena hal tersebut merupakan suatu amanah yang harus dijalankan dalam memberikan kontrol untuk keamanan keuangan negara.

b. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat yakni memberikan informasi mengenai faktor – faktor yang mempengaruhi keputusan auditor BPK dalam mengaudit pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah ataupun auditor mampu menjalankan amanah yang diberikan negara dalam pengelolaan anggaran dengan baik sesuai dengan tugas yang dilimpahkan.