

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebutuhan akan informasi laporan keuangan suatu institusi Pemerintahan oleh masyarakat yang semakin tinggi merupakan tuntutan terhadap Pemerintah atas pelaksanaan pelayanan yang optimal dalam memenuhi hak-hak publik. Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pun harus mampu memberikan informasi yang bermanfaat dan berkualitas. Melalui laporan keuangan pemerintah, informasi yang dibutuhkan berbagai pihak dapat membantu dalam pengambilan keputusan terkait sosial, politik, dan ekonomi (Susanto, 2015).

Laporan Keuangan merupakan bentuk pelayanan publik berupa pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan dan pengelolaan kinerja keuangan atas rencana kerja anggaran yang telah dicanangkan sebelumnya. Laporan keuangan pemerintah memiliki manfaat sebagai media akuntabilitas dan transparansi publik (Erniati, 2019). Akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan merupakan hal utama dalam birokrasi pemerintahan yang bersih.

Pengelolaan keuangan yang baik merupakan amanat Undang-Undang sebagai bentuk optimalisasi efisiensi dan efektivitas sumber daya keuangan negara dalam memenuhi kebutuhan akan berbagai fasilitas publik. Pilar utama dalam pengelolaan keuangan yang baik terutama dalam institusi pemerintah

adalah penerapan prinsip *Good Governance* dalam reformasi birokrasi melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan tata kelola yang baik maka akan menciptakan transparansi dan akuntabilitas publik sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat yang besar dalam pengelolaan keuangan negara (Suhardjanto dan Rena, 2016).

Bentuk kesungguhan komitmen Pemerintah dalam memenuhi tuntutan masyarakat guna mewujudkan pengelolaan sumber daya keuangan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, serta bertanggungjawab sudah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 bahwa Pemerintah diharuskan untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dalam bentuk laporan keuangan yang andal. Dalam memberikan kepastian bahwa laporan keuangan yang disajikan telah memenuhi asas kewajaran dan keandalan informasi, maka perlu dilakukannya pemeriksaan oleh instansi yang independen yang telah tertuang sebelumnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23E ayat 1 bahwa Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga yang dibentuk konstitusi sebagai satu-satunya badan yang bebas dan mandiri untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Bentuk konkret Pemerintah selanjutnya terlihat melalui diterbitkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Demi mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas, maka ditetapkan standarisasi melalui pemberian pernyataan opini oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada setiap periode atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat melalui Laporan Keuangan Kementerian dan Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (LKBUN). Pencapaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) merupakan target dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap Kementerian/Lembaga (K/L) kepada masyarakat sebagai bentuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara yang bersih dan bertanggung jawab. Dengan mendorong K/L untuk memperoleh opini WTP pada setiap tahunnya, maka akan semakin meningkatkan kesadaran K/L akan pentingnya penyajian laporan keuangan yang berkualitas serta mampu menciptakan lingkungan yang kompetitif antar K/L untuk meningkatkan kredibilitas di mata publik di tengah maraknya kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang sedang terjadi.

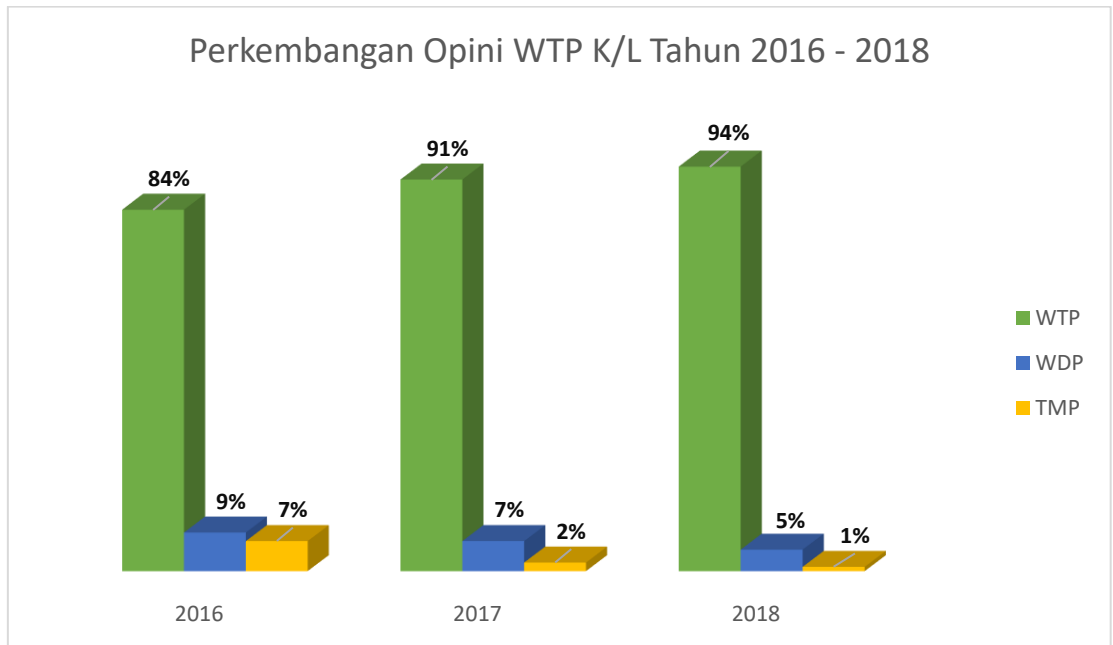
Fenomena berburu opini WTP masih menjadi sasaran utama bagi seluruh K/L mengingat komitmen pemerintah untuk terus mengupayakan implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam tata kelola keuangan birokrasi secara optimal dan menyeluruh. Kesungguhan untuk mewujudkan komitmen tersebut tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019 yang menargetkan sebesar 95% Kementerian dan Lembaga mendapatkan Opini WTP. Mengutip pernyataan Presiden Joko Widodo dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Tahun 2019 bahwa tata kelola pemerintahan yang baik sangat mutlak

dibutuhkan. Tata kelola keuangan yang efektif dan efisien, gesit, lincah, dan cekatan dalam menghadapi perubahan juga harus terus diupayakan (Antara News, 2019). Selain itu, predikat opini WTP juga menjadi tolak ukur keberhasilan penerapan prinsip *Good Governance* dalam instansi pemerintahan guna meningkatkan kredibilitas instansi di tengah maraknya tuntutan masyarakat dalam mewujudkan tata kelola sumber daya keuangan pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab.

Pernyataan opini yang diterbitkan oleh BPK atas laporan keuangan merupakan bentuk sebuah standarisasi bahwa laporan keuangan tersebut telah memenuhi standarisasi kualitas kewajaran dalam penyajian laporan keuangan. Hal ini didasari dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 11 yang menyatakan bahwa opini merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

Perkembangan pemberian opini BPK terhadap Laporan Keuangan K/L mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pada tahun 2016 – 2017, persentase K/L yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) mengalami kenaikan sebesar 7%, yang mana pada tahun 2016 sebesar 84% dan tahun 2017 sebesar 91%. Sedangkan persentase yang memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) mengalami penurunan sebesar 2%, yang mana pada tahun 2016 sebesar 9% dan tahun 2017 sebesar 7%. Dan untuk opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) mengalami penurunan sebesar 5%, yang mana

pada tahun 2016 sebesar 7% dan tahun 2017 menjadi 2% (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I BPK RI Tahun 2019).



Grafik 1.1
Perkembangan Opini WTP K/L Tahun 2016 – 2018
(data diolah oleh peneliti)

Pada tahun 2018, persentase K/L yang mendapat opini WTP sebesar 94% yang mana mengalami kenaikan sebesar 3% dari tahun 2017. Untuk opini WDP sebesar 5%, yang mana mengalami penurunan sebesar 2%. Dan opini TMP sebanyak 1%, yang mana mengalami penurunan sebesar 1% (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I BPK RI Tahun 2020). Hal ini sudah hampir mencapai target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019 dimana K/L yang mendapat opini WTP sebesar 95%.

Namun, kenaikan sejumlah K/L yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian juga diiringi dengan sejumlah K/L yang mana mengalami penurunan dari sebelumnya mendapat WTP kemudian turun menjadi tidak lagi mendapatkan WTP. Ketidakkonsistensian pemerintah dalam mempertahankan opini WTP yang telah diperoleh dapat menghambat komitmen Pemerintah dalam mewujudkan target yang telah ditetapkan dalam RPJMN.

Sistem Pengendalian Intern (SPI) merupakan salah satu indikator yang digunakan oleh BPK dalam memeriksa kewajaran informasi keuangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pasal 2 dan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Efektivitas dan efisiensi SPI memiliki peran yang penting dalam penentuan keputusan pemeriksaan dan menjadi pertimbangan dalam memberikan keputusan pemberian opini atau kesimpulan akhir pemeriksaan (Samsul Rosadi *et al*, 2017).

Pemeriksaan SPI ditujukan untuk menilai apakah SPI yang diterapkan oleh K/L telah memadai dan mampu untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat mengakibatkan munculnya permasalahan dalam mencapai efektivitas kinerja K/L. Semakin baik penerapan SPI pada K/L, maka keyakinan BPK atas kewajaran penyajian laporan keuangan oleh K/L pun juga akan semakin tinggi. Namun sebaliknya, jika semakin banyak kasus pada SPI yang ditemukan oleh BPK, maka semakin tinggi keraguan BPK atas penerapan SPI yang dilakukan oleh K/L dan menjadi keraguan bagi BPK atas kewajaran penyajian laporan keuangan yang disajikan. Hal ini berdampak pada pertimbangan BPK dalam

memberikan opini. Semakin banyak temuan kasus yang ditemukan BPK atas SPI, maka akan semakin tinggi tingkat keraguan BPK atas keandalan laporan keuangan K/L, yang mengakibatkan semakin rendah peluang K/L untuk mendapatkan opini WTP yang diharapkan.

Perkembangan pemeriksaan BPK terhadap Sistem Pengendalian Internal (SPI) pada tahun 2016 menunjukkan temuan kasus pada SPI sebanyak 884 kasus dan pada tahun 2017 terdapat 907 kasus temuan pada SPI (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I BPK RI Tahun 2017 dan 2018). Sedangkan pada tahun 2018, Pemeriksaan BPK terhadap Sistem Pengendalian Intern (SPI) menunjukkan temuan kasus pada SPI sebanyak 901 kasus. Pemeriksaan SPI dilakukan atas tiga indikator yaitu: (1). Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan (SPAP); (2). Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja (SPPAPB); dan (3). Kelemahan Struktur Pengendalian Intern (StPI) (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I BPK RI Tahun 2019).

Penelitian mengenai pengaruh SPI terhadap Opini BPK pernah dilakukan oleh Amyulianthy (2020), Rosadi et al. (2017), dan Kusumawati (2017) yang menunjukkan bahwa SPI berpengaruh signifikan terhadap Opini BPK. Sedangkan penelitian oleh Fariah (2020) dan Alfiani (2017) menunjukkan hasil yang sebaliknya, bahwa SPI tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Opini BPK.

Selain SPI, BPK juga menjadikan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-

Undangan sebagai salah satu indikator dalam memeriksa kewajaran informasi keuangan sesuai dengan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pasal 4 dan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Dalam memberikan pendapatnya, auditor tidak hanya meyakini bahwa laporan keuangan telah disajikan secara benar dan jujur serta sesuai dengan standar akuntansi semata, tetapi juga mempertimbangkan mengenai relevansi atas laporan keuangan terhadap undang-undang (CPA Australia Ltd, 2013). Para pengelola laporan keuangan terutama sektor publik harus dapat memberikan jaminan kepada pengguna laporan keuangan dan otoritas penguasa bahwa pengelolaan sumber daya yang dilakukan telah sesuai dengan ketentuan hukum yang ditetapkan (Mardiasmo, 2016).

Pemeriksaan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan ditujukan untuk mendeteksi penyimpangan yang dilakukan oleh K/L yang tidak sesuai dengan aturan hukum. Kepatuhan yang baik dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan yang disajikan oleh K/L telah mematuhi dan memenuhi standar akuntansi pemerintah dan ketentuan undang-undang yang berlaku. Namun sebaliknya, semakin banyak kasus pada kepatuhan yang ditemukan, maka terdapat penyimpangan dan pelanggaran aturan yang dilakukan oleh K/L yang mengakibatkan semakin tinggi tingkat keraguan BPK atas laporan keuangan yang disajikan. Hal ini akan berdampak pada pertimbangan BPK dalam memberikan opini. Semakin banyak kasus pelanggaran yang ditemukan BPK pada Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undang, maka akan semakin

tinggi keraguan BPK atas laporan keuangan K/L, yang mengakibatkan semakin rendah peluang K/L untuk mendapatkan opini yang lebih baik.

Perkembangan pemeriksaan BPK terhadap Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan pada tahun 2016 menunjukkan temuan kasus pelanggaran kepatuhan sebanyak 1.137 kasus dan pada tahun 2017 sebanyak 1.102 temuan kasus pelanggaran kepatuhan (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I BPK RI Tahun 2017 dan 2018). Sedangkan pada tahun 2018 menunjukkan temuan kasus pelanggaran kepatuhan sebanyak 1.008 kasus pelanggaran kepatuhan. Pemeriksaan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan dilakukan berdasarkan tiga indikator, yaitu permasalahan kepatuhan yang berdampak finansial yang mengakibatkan: (1). Kerugian Negara; (2). Potensi Kerugian Negara; dan (3). Kekurangan Penerimaan Negara. Selain itu, permasalahan kepatuhan yang tidak berdampak finansial berupa Penyimpangan Administrasi atas peraturan perundang-undangan yang berlaku (IHPS I BPK RI Tahun 2019).

Penelitian mengenai pengaruh Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan terhadap Opini BPK pernah dilakukan oleh Pamungkas (2018), Atmaja (2016) dan Maabuat (2016) yang menunjukkan bahwa Kepatuhan berpengaruh signifikan terhadap Opini BPK. Sedangkan penelitian oleh Fariah (2020), Kusumawati (2017), dan Andayani (2016) menunjukkan hasil yang sebaliknya, bahwa Kepatuhan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Opini BPK.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan, BPK selanjutnya

memberikan rekomendasi untuk ditindak lanjuti oleh setiap K/L sebagai bentuk perbaikan atas pelanggaran yang telah dilakukan. Rekomendasi tersebut mampu memperbaiki kasus pelanggaran yang telah ditemukan oleh BPK serta mampu mencegah terjadinya kesalahan yang berulang pada periode yang akan datang. Selain itu, rekomendasi yang dilaksanakan juga mampu memperbaiki pengelolaan keuangan di dalam internal K/L. Dengan menindaklanjuti rekomendasi tersebut, maka tata kelola keuangan K/L akan semakin baik dan peluang K/L untuk mendapatkan opini WTP pun juga akan semakin tinggi.

Perkembangan pemantauan TLRHP yang dilakukan BPK yaitu pada periode 2010 – 2014 dengan total 223.979 rekomendasi terdapat 117.003 rekomendasi yang telah ditindaklanjuti sesuai dengan rekomendasi dari BPK. Untuk periode 2015 – 30 Juni 2009 dengan total 183.093 rekomendasi terdapat 109.674 rekomendasi yang telah ditindaklanjuti sesuai dengan rekomendasi dari BPK (IHPS I BPK RI Tahun 2019).

Sebelumnya, penelitian mengenai pengaruh Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP) telah dilakukan oleh Darmawati (2017), Akbar (2016), dan Aryani (2016) yang menunjukkan bahwa Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP) berpengaruh terhadap pemberian opini BPK. Sedangkan penelitian Nurdiono (2014) menunjukkan hasil yang sebaliknya yaitu TLRHP tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap pemberian opini BPK.

Komitmen Pemerintah untuk mendapatkan opini yang lebih baik pada K/L

menumbuhkan ketertarikan peneliti untuk melakukan penelitian mengenai indikator yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pemberian opini oleh BPK. Selain itu, penelitian mengenai pemberian opini BPK yang menggunakan indikator pemeriksaan seperti Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan, dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan masih terbatas dan beragam serta belum banyak mendapat perhatian dari segi pengembangan keilmuan. Oleh karena itu, peneliti ingin melakukan penelitian lebih lanjut mengenai indikator yang digunakan BPK dalam melakukan pemeriksaan terkait dengan Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan, dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan sebagai pertimbangan dalam memberikan opini terkait kewajaran laporan keuangan. Untuk sampel penelitian, peneliti tertarik untuk mengambil sampel menggunakan Kementerian dan Lembaga dikarenakan telah banyaknya penelitian terdahulu yang menggunakan Pemerintah Daerah sebagai sampel penelitian. Berdasarkan penjelasan di atas, maka judul dari penelitian ini adalah **“PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL, KEPATUHAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN TINDAK LANJUT HASIL REKOMENDASI PEMERIKSAAN TERHADAP HASIL PEMBERIAN OPINI AUDIT BPK RI”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas mengenai Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan, dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan terhadap Opini BPK, terdapat *research gap* yaitu perbedaan hasil dari peneliti terdahulu. Oleh karena itu, peneliti merumuskan *research question* dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh terhadap pemberian opini BPK RI?
2. Apakah Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan berpengaruh terhadap hasil pemberian opini BPK RI?
3. Apakah Tindak Lanjut Hasil Rekomendasi Pemeriksaan (TLHRP) berpengaruh terhadap hasil pemberian opini BPK RI?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan mengenai rumusan masalah diatas, adapun tujuan yang diharapkan akan dicapai melalui pelaksanaan penelitian ini adalah untuk memberikan referensi bagi Kementerian dan Lembaga agar dapat meningkatkan efektivitas kinerja dalam menerapkan Sistem Pengendalian Internal dan memaksimalkan tingkat Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan serta menindaklanjuti Rekomendasi Hasil Pemeriksaan guna mendapatkan opini WTP dan mampu konsisten dalam mempertahankan opini WTP seterusnya pada tahun yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Mampu menambah bukti secara empiris mengenai pengaruh Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Tindak Lanjut Hasil Rekomendasi Pemeriksaan terhadap Pemberian Opini oleh BPK sehingga dapat memperkuat teori keageanan yang menjelaskan bahwa Opini Audit BPK merupakan bentuk akuntabilitas dan transparansi pemerintah, dalam hal ini Kementerian dan Lembaga (K/L), atas pengelolaan dan penyelenggaraan keuangan negara kepada masyarakat. Dengan mendapatkan opini yang baik yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), maka akan semakin tinggi keyakinan masyarakat atas keandalan laporan keuangan yang disajikan. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkuat teori atribusi yang menjelaskan mengenai pengaruh dari faktor penyebab terbentuknya opini yang didapatkan oleh K/L yang dilihat dari dua faktor yaitu faktor internal melalui Sistem Pengendalian Internal dan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan, serta faktor eksternal melalui Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Auditor Internal Instansi Pemerintah

Mampu menjadi referensi untuk menerapkan Sistem Pengendalian Internal yang baik serta meningkatkan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku agar tercipta pengelolaan sumber daya keuangan instansi yang baik dan bertanggungjawab serta menindaklanjuti hasil rekomendasi yang diberikan oleh BPK. Selain itu, mampu menjadi referensi dalam memahami keterkaitan indikator yang digunakan dalam pemeriksaan BPK yaitu Sistem Pengendalian Internal dan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan serta Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan yang telah diberikan guna meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan dalam mendapat hasil opini BPK yang baik; dan

b. Bagi Auditor BPK

Mampu menjadi referensi dari sudut pandang studi ilmiah mengenai keterkaitan indikator yang telah digunakan dalam pemeriksaan yaitu Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan, dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan terhadap Opini Audit yang diberikan serta dapat menjadi referensi dalam pengembangan ranah penelitian topik terkait lebih lanjut.