

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengelolaan keuangan negara/daerah telah mengalami berbagai perubahan regulasi dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. Menurut Auditya (2013) dalam Oka Purnawan Widodo (2017), pengelolaan keuangan daerah dapat dikatakan baik apabila daerah tersebut mampu mengelola keuangan daerah sehingga dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Berdasarkan pasal 31 UU Nomor 17 Tahun 2003, pemerintah daerah wajib membuat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa laporan keuangan yang diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selanjutnya pada pasal 32 dinyatakan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban oleh pemerintah daerah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur mengenai SAP adalah PP Nomor 24 Tahun 2005 yang dalam perkembangannya diatur dengan PP Nomor 71 tahun 2010. Selain mengacu pada SAP, pemerintah daerah menyusun sistem akuntansi dengan mengacu pada peraturan daerah dan ketentuan peraturan perundangan mengenai pengelolaan keuangan daerah yaitu PP Nomor 58 Tahun 2005.

Dalam mengelola keuangan daerah, kepala daerah juga memiliki tugas menyusun kebijakan umum APBD yang penyusunannya mengacu pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri yang diperbaharui setiap tahun. Dalam membuat pertanggungjawaban, kepala daerah juga diwajibkan untuk memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang memadai. Pemerintah melalui Presiden mengatur dan menyelenggarakan SPI di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh sesuai pasal 58 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 yang ditetapkan lebih lanjut dengan PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sebagai pemegang kekuasaan eksaminatif/inspektif, BPK melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah dan membuat suatu laporan hasil audit keuangan. Atas audit laporan keuangan pemerintah yang dilakukan, BPK menyatakan opini yang di dalamnya termasuk laporan hasil audit atas SPI dan laporan audit atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada Buletin Teknis 01 tentang Pelaporan Hasil Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah paragraf 13 dan petunjuk pelaksanaan pemeriksaan keuangan BPK tentang jenis opini, terdapat beberapa jenis opini yang dapat diberikan oleh BPK yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Bahasa Penjelas (WTP DBP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP).

Mengenai pemberian opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan (WTP-DPP) atas laporan Keuangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama, sedangkan laporan keuangan Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP) mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Anggota V BPK RI Agung Firman Sampurna mengatakan opini yang diraih ketiga entitas tersebut diperoleh berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas laporan keuangan tahun anggaran 2012. Menurut agung, jika dibandingkan dengan tahun 2011, dua entitas masih bertahan dengan opini WTP DPP, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama, sedangkan satu entitas mengalami kenaikan yaitu BNPP dari Tidak Memberikan Opini (TMP) menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) tahun ini.

Agung lebih lanjut Mengatakan BPK akan memperketat pemeriksaan laporan keuangan di tahun depan karena pada tahun ini BPK masih menemukan beberapa kelemahan sistem pengendalian intern di kementerian dan lembaga. Dia menjelaskan contoh kelemahan SPI tersebut berupa ketidaktertiban dalam pengelolaan persediaan, aset tetap, belanja barang, belanja modal dan belanja bantuan sosial. Meskipun Kementerian Dalam Negeri mendapatkan opini WTP, tapi BPK masih menemukan kelemahan SPI terkait penyajian persediaan blanko e-KTP yang tidak didukung oleh hasil rekonsiliasi antar dokumen secara memadai, serta pencatatan dan pelaporan aset tetap yang berasal dari tugas pembantuan tidak tertib. Dia menambahkan pada BNPP, ditemukan adanya pengeluaran yang belum

diverifikasi secara memadai dan pada Kementerian Agama masih ditemukan pengelolaan belanja bantuan sosial yang tidak memadai.

Anggota V BPK RI Agung Firman Sampurna mengatakan kalau untuk ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, secara umum 3 entitas masih lemah mengenai sistem pengelolaan perjalanan dinas. Menurutnya terhadap berbagai kelemahan SPI, BPK mengharapkan agar Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agama dan BNPP agar bisa membenahi dan meningkatkan penyusunan laporan keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. (SAP). (Sumber: beritasatu.com, 2013).

Fenomena selanjutnya yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) meminta pemerintah menindaklanjuti 14 temuan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2016. Tindak lanjut atas temuan BPK ini bisa menjadi upaya pemerintah mempertahankan predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) yang baru diperoleh sejak 12 tahun tahun terakhir. Ketua BPK Moermahadi Soerja Djanegara mengatakan BPK mendapat 14 temuan dalam audit LKPP 2016 dalam dua aspek, yakni Sistem Pengendalian Internal (SPI) dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Tindak lanjut ini dilakukan oleh kementerian/lembaga (K/L) yang mendapat catatan temuan dari BPK. Terdapat 10 temuan pada aspek SPI. Pertama, berkaitan dengan Sistem Informasi Penyusunan LKPP tahun 2016 yang belum terintegrasi.

Kedua, pelaporan Saldo Anggaran Lebih (SAL) yang belum memadai. Ketiga, penetapan tarif pajak penghasilan (PPH Migas) yang tidak konsisten. Keempat,

kelemahan sistem pengendalian internal piutang perpajakan. Kelima, pengendalian penagihan sanksi administrasi pajak yang belum memadai. Keenam, berkenaan dengan pencatatan persediaan, aset tetap, dan aset tak berwujud yang belum tertib. Ketujuh, pengendalian atas pengelolaan program subsidi yang kurang memadai. Kedelapan, penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik angkutan orang dengan kereta api yang belum jelas. Kesembilan, pengendalian dana alokasi khusus fisik bidang sarana prasarana penunjang yang belum memadai. Kesepuluh, kebijakan pelaksanaan tindakan khusus aset dana jaminan sosial (DJS) kesehatan bernilai negatif yang belum jelas

Selain aspek SPI, BPK juga memperoleh 4 temuan dari aspek kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pertama, terkait pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Piutang Bukan Pajak pada 46 kementerian negara/lembaga yang belum sesuai ketentuan. Kedua, pengembalian pajak tahun 2016 senilai Rp 1,15 triliun yang tidak memperhitungkan piutang pajaknya senilai Rp 879,02 miliar.

Ketiga, berkaitan dengan pengelolaan hibah langsung berupa uang/barang/jasa senilai Rp 2,85 triliun pada 16 kementerian negara/lembaga yang tidak sesuai ketentuan. Keempat, penganggaran pelaksanaan belanja senilai Rp 11,41 triliun yang tidak sesuai ketentuan dan penatausahaan utang senilai Rp 4,92 triliun. BPK memeriksa 87 Laporan Keuangan Kementerian dan Lembaga (LKKL) dan 1 Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (LKBUN) 2016, yang dilakukan dalam kurun waktu dua bulan (April-Me 2017). Sebanyak 74 LKKL dan LKBUN memperoleh

opini WTP dari BPK. Sementara 8 LKKL mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan 6 LKKL disclaimer (tidak menyatakan pendapat).

Delapan LKKL yang memperoleh WDP dari BPK yakni, Kementerian Pertahanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, BKKBN, dan KPU. Kemudian Badan Informasi Geospasial, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan Lembaga Penyiaran Publik RRI. Sedangkan enam LKKL yang disematkan disclaimer oleh BPK yaitu, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Komnas HAM, Kementerian Pemuda dan Olah Raga, Lembaga Penyiaran Publik TVRI, Bakamla, dan Badan Ekonomi Kreatif. (Sumber: katadata.co.id, 2017)

Dari uraian fenomena diatas maka dapat diketahui bahwa masih terdapat kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan didalam menjalankan pemerintahannya dan tata cara membuat laporan pertanggungjawaban yang masih kurang oleh entitas pemerintah daerah, sehingga masih banyak yang mendapatkan opini wajar dengan pengecualiaan dimana opini tersebut merupakan opini yang dinilai kurang memuaskan. Untuk memperoleh opini yang memuaskan atau opini Wajar Tanpa Pengecualiaan (WTP) harus melaksanakan pemerintahannya dan penyusunan laporan peratanggungjawaban sesuai dengan SAP atau peraturan-paraturan yang berlaku, agar apa yang telah menjadi rencana dan tujuan kepala daerah dapat tercapai dan membawa perubahan yang lebih baik pada sistem pemerintahan di Indonesia dan lebih transparan kepada masyarakat. Efektivitas SPI merupakan salah satu kriteria yang digunakan oleh BPK

dalam meneliti kewajaran informasi keuangan, sesuai dengan UU nomor 15 Tahun 2004, penjelasan pasal 16 ayat 1. Hal ini mengindikasikan bahwa proses pemahaman SPI memiliki peran penting dalam penentuan keputusan audit, mulai dari penyusunan rencana audit hingga pemberian opini atau kesimpulan akhir audit.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Pengaruh Temuan Kelemahan Sistem Pengendalian Intern dan Temuan Ketidapatuhan Pemerintah Daerah atas Peraturan Perundang-undangan terhadap Opini Audit atas laporan Keuangan Pemerintah Daerah Oleh BPK”**.

## **1.2 Rumuan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana temuan kelemahn sistem pengendalian intern pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2014-2016
2. Bagaimana temuan ketidapatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2014-2016
3. Bagaimana opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016.

4. Seberapa besar pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016
5. Seberapa besar pengaruh temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016
6. Seberapa besar pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui temuan kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2014-2016
2. Untuk mengetahui temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2014-2016
3. Untuk mengetahui opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016.

4. Untuk mengetahui pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016
5. Untuk mengetahui pengaruh temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016
6. Untuk mengetahui pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK Provinsi Jawa Barat tahun 2014-2016

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Manfaat yang didapat dari penelitian ini tidak hanya digunakan oleh penulis saja, tetapi pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK. Berdasarkan sudut pandang yang berbeda, kegunaan praktis dan kegunaan teoritis akan dijelaskan untuk siapa saja penelitian yang bermanfaat.

##### **1.4.1 Kegunaan Praktis**

1. Bagi Penulis

Dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan yang lebih luas baik dari sisi teori maupun prakteknya. Dengan adanya penelitian ini dapat memperoleh wawasan khususnya mengenai pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK. Selain itu penelitian ini merupakan salah satu syarat ujian untuk memperoleh gelar sarjana ekonomi program studi akuntansi di Universitas Pasundan Bandung.

## 2. Bagi Instansi Pemerintah

Bagi instansi tempat melakukan penelitian adalah membantu memberikan informasi kepada pihak instansi mengenai pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK, sehingga memberikan langkah nyata yang digunakan untuk meningkatkan mutu pelaksanaan kinerja instansi.

## 3. Bagi Pihak Lain

Sebagai informasi maupun pengetahuan tentang pengaruh temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK serta menjadikan referensi untuk tugas akhir dengan permasalahan yang sama.

### **1.4.2 Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis sebagai kajian terhadap teori-teori yang digunakan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi dan diharapkan menambah khasanah pengetahuan dalam bidang auditing khususnya mengenai temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pemerintah daerah atas peraturan perundang-undangan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK.

### **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Untuk memperoleh data dan menjawab masalah yang sedang diteliti, penulis mengadakan penelitian dengan melakukan wawancara dan mengamabil data dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Barat yang terletak di Jl. Mochammad Toha No 164, Bandung 40252. Adapun waktu penelitian dilakukan dari bulan November sampai dengan bulan Mei 2018.