

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

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*. Berdasarkan pasal 31 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, bahwa 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 perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan daerah yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah.

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 Paragraf Penjelasan (WTP DPP), 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 I 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 Pendapat (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 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.

Agung 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 ketidakpatuhan terhadap ketentuan 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.

Fenomena selanjutnya yaitu sebanyak 15 kementerian/ lembaga di lingkungan pemeriksaan Auditorat Utama Keuangan Negara I (AKN) Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) telah menerima Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) Tahun 2016. LHP tersebut diserahkan langsung oleh Anggota I BPK RI, Agung Firman Sampurna pada acara Penyerahan LHP atas LKKL Tahun 2016 di Lingkungan AKN I. Berdasarkan atas pemeriksaan pada entitas terperiksa di lingkungan AKN I, terdapatkannya setidaknya 29 jenis temuan signifikan baik yang disebabkan lemahnya sistem pengendalian internal maupun ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Temuan-temuan tersebut adalah sebagai berikut, penerapan basis akrual belum memadai, penetapan status aset tetap belum tuntas, penatausahaan persediaan belum memadai, pemanfaatan barang milik negara belum sesuai ketentuan, lemahnya pengelolaan kas, penatausahaan piutang paten kurang memadai, serta pencatatan dan pelaporan hibah tidak memadai, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan belanja barang yang tidak tertib, paket pekerjaan yang terlambat belum dikenakan denda, pengadaan barang tidak sesuai spesifikasi, belanja perjalanan dinas lebih bayar, setoran sisa dana hibah tidak sesuai ketentuan, serta pemberian tunjangan kinerja dan uang makan pegawai belum sesuai kebutuhan. Berdasarkan hasil pemantauan tindak lanjut rekomendasi BPK pada 19 entitas di AKN I untuk periode 2005 sampai semester I 2016, sebanyak 12.109 rekomendasi atau 78,66 persen senilai Rp3,85 triliun telah ditindaklanjuti

sesuai rekomendasi. Dari seluruh LHP atas LKKL di AKN I, terdapat empat LHP LKKL yang belum memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Kepada Kementerian/Lembaga (K/L) yang belum memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian WTP, Agung mengingatkan untuk menyusun Rencana Aksi Perbaikan Laporan Keuangan. (Sumber: bpk.go.id, 2017).

Selain itu, BPK juga memperoleh 4 temuan dari aspek SPI dan ketidakpatuhan 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-Mei 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).

Fenomena selanjutnya yaitu Kepala Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Perwakilan Provinsi Jawa Barat, Slamet Kurniawan mengungkapkan, hasil pemeriksaan BPK RI atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat tahun 2010 menunjukkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sedikitnya ada tiga temuan BPK yang dikategorikan penyebab pengecualian. Hasil pemeriksaan BPK RI, menemukan 3 hal yang dikecualikan. Pertama, penyajian piutang pajak dan retribusi per 31 Desember 2010 sebesar Rp. 9,58 miliar memiliki permasalahan. Kedua, penyajian per 31 Desember 2010 sebesar Rp.98,01 miliar mengandung kelemahan dalam penyajiannya. Dan ketiga yaitu, penyajian aset tetap per 31 Desember 2010 sebesar Rp.13,29 triliun mengandung beberapa permasalahan. BPK, dalam laporannya tersebut, juga menemukan beberapa kelemahan sistem pengendalian intern. Yaitu pengakuan kewajiban jangka pendek BLUD sebesar Rp.1,61 miliar tidak didukung hasil konfirmasi kepada pemasok. Kemudian seleksi terhadap calon penerima bantuan keuangan dan bansos tidak didukung verifikasi dan validasi yang memadai sehingga bantuan yang disalurkan melalui jalur non OPD dan atau non Tim Akuntabilitas berpotensi tidak tepat sasaran. Selain itu, BPK RI juga menemukan ketidakpatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan. Di antaranya ,

denda atas keterlambatan penyerahan pengadaan buku pelajaran pada Dinas Pendidikan belum dikenakan sehingga Pemprov. Jabar belum menerima denda keterlambatan sebesar Rp. 883,35 juta. PPN jasa kena pajak atas percetakan buku pelajaran pada Dinas Pendidikan belum dikenakan sehingga Kas Negara belum menerima PPN sebesar Rp.1,88 miliar. (sumber: neraca.co.id)

Selain itu pada tahun 2016 BPK masih menemukan beberapa permasalahan pada pemerintah daerah provinsi Jawa Barat yang perlu mendapat perhatian. Meskipun hal tersebut tidak mempengaruhi kewajaran atas penyajian laporan keuangan. Seperti Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan temuan terkait Ketidakpatuhan terhadap Perundang-undangan. Temuan Sistem Pengendalian Intern (SPI) di antaranya adalah temuan atas penatausahaan Barang Milik Daerah (BMD) yang masih belum sepenuhnya memadai. Karena pencatatan dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) belum lengkap dan adanya pemanfaatan tanah oleh pihak lain tanpa izin. Selain itu, adanya kurang salur dana BOS Pusat dikarenakan pengajuannya yang terlambat kepada Tim Manajemen BOS Pusat. Temuan terkait ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain kelebihan bayar pada beberapa pekerjaan konstruksi dan jasa konsultasi, pengelolaan aset tetap eks pengadaan PON dan Peparnas Tahun 2016 belum tertib. (sumber: www.bpk.go.id)

Dari uraian fenomena di atas dapat diketahui bahwa di dalam menjalankan tugasnya, entitas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah masih terdapat kelemahan terhadap Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan juga temuan ketidakpatuhan

tentang ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh negatif terhadap penentuan opini terhadap laporan keuangan dan juga menjadi kendala dalam pencapaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), sehingga masih banyak yang mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) di mana opini tersebut merupakan opini yang dinilai kurang baik atau kurang memuaskan. Untuk memperoleh opini yang memuaskan atau opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) maka pemerintah harus melaksanakan penyusunan laporan peratanggungjawaban yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) atau peraturan-paraturan yang berlaku. 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 Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan juga kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan 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 KELEMAHAN SISTEM PENGENDALIAN INTERN DAN KETIDAKPATUHAN TENTANG KETENTUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP OPINI BPK ATAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan masalah-masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2015-2017..
2. Bagaimana ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2015-2017.
3. Bagaimana opini BPK atas audit laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.
4. Seberapa besar pengaruh kelemahan sistem pengendalian intern terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.
5. Seberapa besar pengaruh ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.
6. Seberapa besar pengaruh kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.

1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2015-2017.
2. Untuk mengetahui ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam LKPD tahun 2015-2017.
3. Untuk mengetahui opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh kelemahan sistem pengendalian intern terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.
6. Untuk mengetahui besarnya pengaruh kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2017.

1.4 Kegunaan Penelitian

Manfaat yang didapat dari penelitian ini tidak hanya digunakan oleh penulis saja, tetapi pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan pengaruh kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah. 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 kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi Instansi Pemerintah

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

3. Bagi Pihak Lain

Sebagai informasi maupun pengetahuan tentang pengaruh kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah, 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 kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan tentang ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap opini BPK atas laporan keuangan pemerintah.

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 mengambil 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 April sampai dengan selesai menyesuaikan kesepakatan dengan instansi pemerintah untuk mendapatkan data-data tertulis dan informasi lainnya sebagai bahan penyusunan skripsi.