

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1.LATAR BELAKANG**

Reformasi keuangan negara diawali dengan paket perundang-undangan bidang keuangan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sebelum tahun 2003, keuangan negara Indonesia menggunakan ketentuan perundangan peninggalan kolonial Belanda yang masih berlaku menurut aturan peralihan UUD 1945. Peraturan peninggalan Belanda tersebut antara lain *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) Stbl. 1925 No. 448, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419, *Regleme Voorhet Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381 dan *Instructie En Verdere Bepalingen Voor De Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320. Tiga peraturan yang pertama digunakan sebagai pedoman pengelolaan keuangan negara saat itu, sedangkan untuk pemeriksaan pertanggung jawaban keuangan negara menggunakan IAR Stbl. 1933 No. 320 (penjelasan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003).

Paket peraturan perundang-undangan ini didukung oleh amandemen ketiga Undang-undang Dasar 1945 pada tahun 2001, khusus untuk pemeriksaan keuangan diatur pasal 23E, 23F dan 23G yang sebelumnya hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5). Reformasi pemeriksaan keuangan dilanjutkan dengan

mereformasi badan yang diberikan tugas pemeriksaan keuangan ini lewat Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (penjelasan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006).

Bahtiar Arif, Kepala Biro Humas dan Kerjasama Internasional BPK RI menyatakan bahwa pemeriksaan (*auditing*) sering menjadi beban dan *momok* yang menakutkan bagi *auditee*, karena pemeriksaan dianggap mengganggu aktivitas dan akan mencari-cari kesalahan dan penyimpangan (Warta BPK, 2011). Padahal, pemeriksaan merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan BPK, mengingat kewenangan yang telah diberikan perundang-undangan. Pemeriksaan juga merupakan kebutuhan *auditee*, kebutuhan ini dikembangkan dalam *agency theory*, dalam rangka menjamin pertanggungjawaban dan pemeriksaan independen.

Ketersediaan informasi yang telah diaudit sangat penting bagi pengguna informasi untuk pengambilan keputusan. Laporan keuangan yang telah diaudit digunakan dalam proses pengambilan keputusan dengan asumsi informasi yang telah diaudit tersebut merupakan informasi yang dapat diandalkan secara menyeluruh, tepat penyajiannya, serta disajikan tanpa prasangka (objektif, tidak berat sebelah).

Kinney dan Martin (1994) mereview laporan penyesuaian hasil audit *Big Six CPA* sejak 1975 hingga 1988 dan menyimpulkan bahwa audit secara langsung mengurangi *bias* pada laporan audit pendahuluan terhadap pendapatan dan aset perusahaan. Jika *auditing* tidak dilakukan maka laporan keuangan akan menunjukkan kesalahan dengan tingkat materialitas yang tinggi. Agusti dan

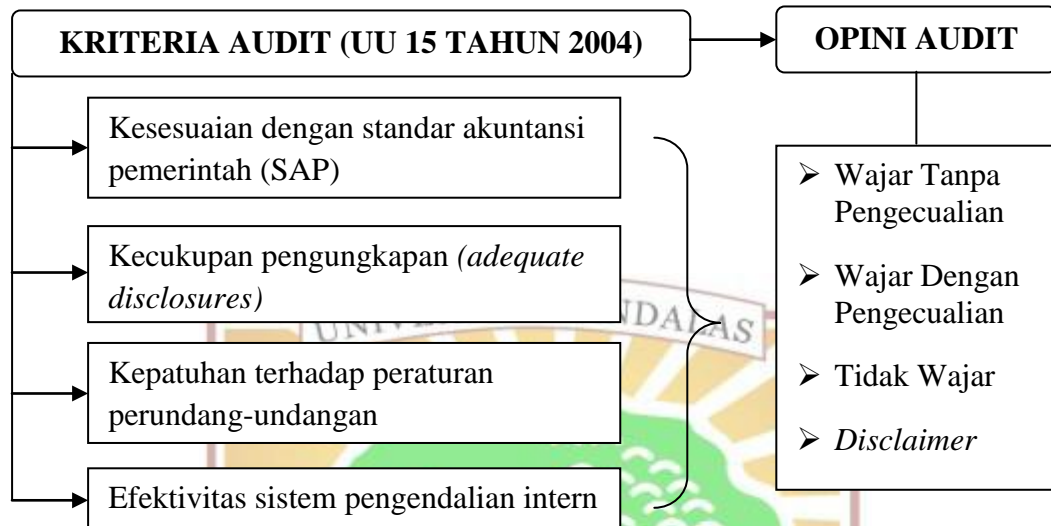
Pertiwi (2013) menyatakan bahwa audit memiliki fungsi sebagai proses untuk mengurangi ketidaksiharasan informasi yang terdapat antara manajer dan para pemegang saham dengan menggunakan pihak luar untuk memberikan pengesahan terhadap laporan keuangan. Para pengguna laporan keuangan terutama para pemegang saham akan mengambil keputusan berdasarkan pada laporan yang telah dibuat oleh auditor. Agusti dan Pertiwi (2013) berkesimpulan bahwa audit mempunyai peranan penting dalam kredibilitas laporan keuangan suatu perusahaan.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 disebutkan bahwa pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini (pasal 16 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004).

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 memberikan definisi opini sebagai pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah; (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*); (iii) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; dan (iv)

efektivitas sistem pengendalian intern. Hubungan kriteria audit dengan opini audit dapat dilihat dengan gambar berikut:

**Gambar 1. 1 Kriteria Audit dan Opini Audit**



Sumber: UU Nomor 15 Tahun 2004 diolah

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyebutkan empat jenis opini atas laporan keuangan pemerintah terdiri dari (a) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (b) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (c) opini tidak wajar (*adverses opinion*) dan (d) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer*). Dampak diperolehnya opini selain WTP atas laporan keuangan pemerintah, antara lain berkurangnya dukungan dan partisipasi masyarakat dalam menunjang keberhasilan program kerja pemerintah ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)). Dampak lainnya adalah timbulnya persepsi publik akan adanya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Opini audit akan sangat mempengaruhi persepsi pengguna dalam membuat keputusan (Fitryani *et al.*, 2013). Wakil ketua BPK, Hasan Bisri menyebutkan bahwa opini *disclaimer* akan mendapatkan sanksi moral

dari masyarakat yang ikut memantau tata kelola keuangan pada K/L yang bersangkutan (Warta BPK, 2013).

Setiap tahun BPK melakukan pemeriksaan untuk memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan pemerintah [laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP), laporan keuangan kementerian/lembaga (LKKL) dan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), laporan keuangan badan usaha milik negara (BUMN) dan laporan keuangan badan lainnya]. LKPP sejak tahun 2004 hingga 2014 belum pernah mendapatkan opini WTP, terhitung sejak tahun 2004 hingga 2008 opini BPK terhadap LKPP adalah *disclaimer*, baru pada tahun 2009 LKPP memperoleh predikat WDP hingga tahun 2014 (IHPS I tahun 2015). Hal ini dikarenakan kompleksnya masalah LKPP yang merupakan refleksi pengelolaan keuangan negara dari seluruh kementerian/lembaga.

Laporan hasil pemeriksaan (LHP) LKPP telah diserahkan BPK 5 Juni 2015 lalu kepada Presiden RI. Opini BPK atas LKPP tahun 2014 sama dengan tahun 2013 yaitu WDP, walaupun terjadi penurunan jumlah pengecualian yang ditemukan BPK. LKPP Tahun 2013 beropini WDP dengan 6 (enam) pengecualian, sedangkan pada tahun 2014 jumlah pengecualian berkurang menjadi 4 (empat) pengecualian. Secara keseluruhan terjadi penurunan kualitas LKPP karena jumlah LKKL yang memperoleh WTP menurun dari 65 (enam puluh lima) K/L pada tahun 2013 menjadi 62 (enam puluh dua) K/L pada tahun 2014, dan terjadi peningkatan jumlah K/L dengan opini *disclaimer* dari 3 (tiga) K/L pada tahun 2013 menjadi 7 (tujuh) K/L pada tahun 2014 ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)). Perkembangan opini atas LKKL sejak tahun 2010 hingga 2013 secara bertahap

mengalami peningkatan jumlah K/L yang memperoleh opini WTP dan menurun pada tahun 2014, sebagaimana tabel 1.1 berikut:

**Tabel 1. 1 Opini LKKL 2010-2014**

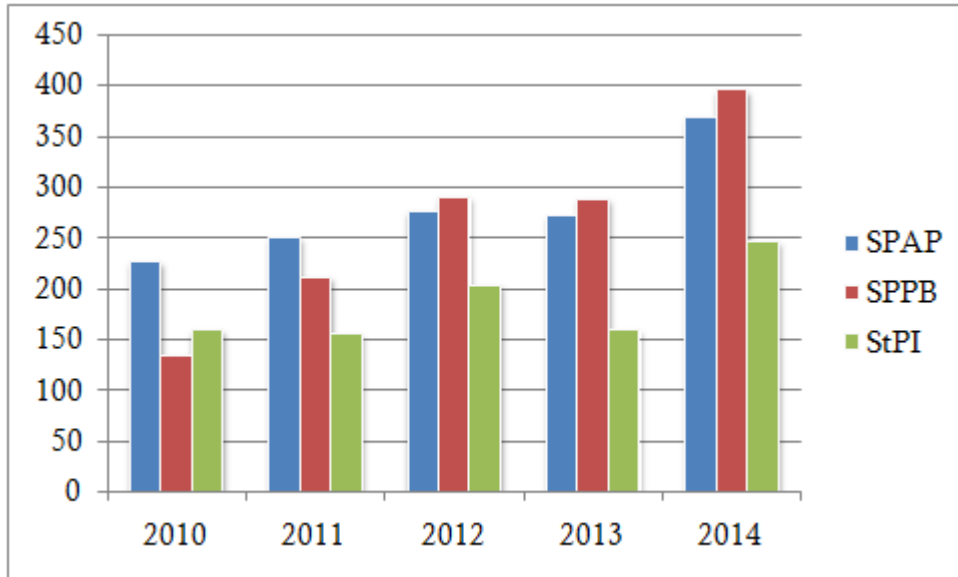
Tahun Audit	Opini				Jumlah Entitas
	WTP	WDP	TW	TMP	
2010	50	25	0	2	77
2011	61	17	0	2	80
2012	62	22	0	3	87
2013	65	19	0	3	87
2014	62	18	0	7	87

Sumber: Ringkasan Eksekutif LHP LKPP tahun 2014

Sejak tahun 2010 dapat disimpulkan bahwa K/L yang memperoleh WTP telah mencapai persentase diatas 50%, dan secara bertahap meningkat dari tahun 2010 hingga 2013, hal ini sejalan dengan upaya merealisasikan target RPJMN 2010-2014. Capaian opini LKKL 2014 masih di bawah target RPJMN 2010-2014 yang menetapkan target opini WTP atas 81 LKKL pada tahun 2014 atau 98% dari 83 LKKL (IHPS I Tahun 2015). Target yang telah direncanakan belum dapat terealisasi maksimal, bahkan pada 2014 terjadi peningkatan jumlah K/L yang memperoleh opini *disclaimer* dibanding tahun sebelumnya.

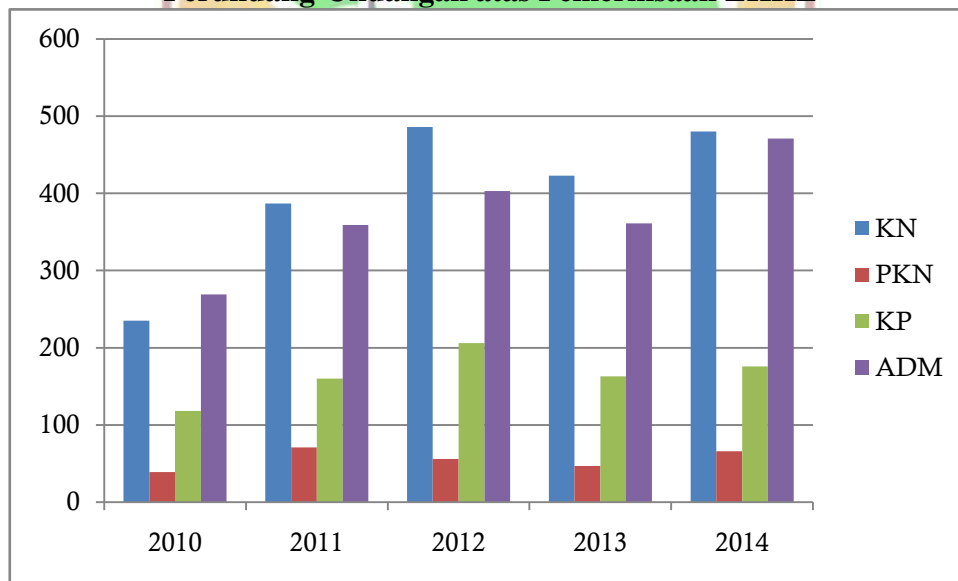
Fakta penurunan kualitas LKPP tahun 2014, juga ditandai dengan meningkatnya permasalahan yang ditemukan BPK atas pemeriksaan LKKL tahun 2014 dibandingkan dalam lima tahun terakhir (2010-2014). Jumlah permasalahan meningkat di tahun 2014 baik untuk kelemahan sistem pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan, seperti disajikan gambar 1.2 dan 1.3 berikut:

**Gambar 1. 2 Perkembangan Jumlah Permasalahan Sistem Pengendalian Intern atas Pemeriksaan LKKL**



Sumber: IHPS I 2011, 2012, 2013, 2014 dan 2015, diolah

**Gambar 1. 3 Perkembangan Jumlah Ketidapatuhan terhadap Ketentuan Perundang-Undangan atas Pemeriksaan LKKL**



Sumber: IHPS I 2011, 2012, 2013, 2014 dan 2015, diolah

Johnstone *et al.* (2014) menyatakan untuk menghasilkan laporan keuangan yang dapat diandalkan, sebuah organisasi harus mempunyai pengendalian yang efektif, karena dengan pengendalian internal yang efektif dapat meningkatkan

kualitas informasi dan memberikan keyakinan keandalan informasi keuangan. Auditor sebelum melaksanakan pemeriksaan terlebih dahulu melakukan pengujian terhadap sistem pengendalian intern sebuah organisasi dalam rangka menentukan luas dan lingkup pemeriksaan (Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan).

Hall dan Tommie (2007) menyatakan bahwa dalam memberikan opini, auditor menjadikan sistem pengendalian intern sebagai informasi penting dalam perencanaan uji tertentu untuk menentukan kecenderungan dan keluasan kesalahan penyajian laporan keuangan. Jika auditor menemukan adanya kelemahan sistem pengendalian intern suatu entitas, maka kondisi tersebut akan menjadi salah satu pertimbangan auditor dalam menentukan tingkat kewajaran laporan keuangan yang berupa pemberian opini.

Auditor dalam melaksanakan pemeriksaan juga mempertimbangkan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. Auditor dalam memberikan pendapatnya tidak hanya meyakini kewajaran laporan keuangan dengan gambaran telah disajikan dengan benar dan jujur serta sesuai dengan standar akuntansi semata, tetapi pendapat kewajaran juga mempertimbangkan relevansinya terhadap undang-undang (CPA Australia Ltd., 2013 dalam Fatimah *et al.*, 2014).

Kelemahan sistem pengendalian intern terdiri dari 3 (tiga) permasalahan yaitu, kelemahan sistem pengendalian akuntansi & pelaporan (SPAP), kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan & belanja (SPPB), dan kelemahan struktur pengendalian intern (StPI). Ketidapatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pemeriksaan keuangan terdiri dari 4 (empat) permasalahan yaitu, kerugian negara (KN), potensi kerugian negara



(PKN), kekurangan penerimaan (KP) dan administrasi (ADM) [Juknis Kodering Temuan Pemeriksaan BPK].

Beberapa penelitian terdahulu telah menunjukkan bahwa ada pengaruh negatif antara kelemahan SPI dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dengan opini laporan keuangan sebagaimana dibuktikan oleh Rahmanti dan Prastiwi (2011), Lasena (2012), Atyanta (2012), Milal (2012), Sipahutar dan Khairani (2013), Susanti (2013), Fatimah *et al.* (2014), Nalurita (2015) dan Sari *et. al* (2015).

Penelitian ini juga mengajukan variabel tindak lanjut temuan pemeriksaan tahun sebelumnya dan opini pemeriksaan sebelumnya. Rendahnya tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan dapat menjadi indikasi bahwa entitas belum sepenuhnya berkomitmen melaksanakan rekomendasi tindak lanjut yang diberikan oleh pemeriksa. Semakin banyak rekomendasi BPK yang ditindak lanjuti sesuai rekomendasi akan meningkatkan kualitas laporan keuangan K/L dan akan berpengaruh terhadap peluang opini yang diperoleh K/L semakin baik (Sari *et al.*, 2015).

Pengaruh antara opini tahun sebelumnya dengan pemberian opini tahun audit sebagian besar hanya ditemukan dalam penelitian pada perusahaan seperti pada penelitian Malek (2011) dan Banimahd *et al.* (2013), untuk sektor publik peneliti menemukan pada penelitian Fatimah *et al.* (2014) dengan hasil penelitian bahwa opini audit tahun sebelumnya berpengaruh positif pada penerimaan opini WTP, kemudian dilanjutkan oleh penelitian Nalurita (2015) dan menyimpulkan

bahwa opini tahun sebelumnya berpengaruh signifikan terhadap kredibilitas laporan keuangan daerah yang diwakili opini BPK.

Penelitian ini juga mencoba melakukan pengujian pengaruh antara variabel tindak lanjut pemeriksaan sebelumnya dengan kelemahan sistem pengendalian intern pada tahun audit. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang rendah mengindikasikan lemahnya sistem pengendalian intern. Semakin besar tingkat penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK menunjukkan sistem pengendalian intern yang membaik, ditunjukkan dengan berkurangnya jumlah temuan kelemahan SPI. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Setyaningrum *et al.* (2014) serta penelitian Yamin dan Sutaryo (2015).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, karena sebagian besar penelitian sebelumnya meneliti satu instansi/daerah dan beberapa menggunakan LKPD sebagai objek penelitian, sementara penelitian ini menggunakan objek LKKL di Indonesia dan menggunakan persamaan SEM-PLS (*structural equation modeling-partial least square*). Penggunaan SEM-PLS dalam penelitian ini karena penelitian ini menggunakan dua variabel laten, kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. SEM-PLS merupakan jenis analisis multivariat eksploratif yang digunakan untuk mencari pola data dalam hal dimana belum ada atau masih terbatasnya teori yang menyatakan bagaimana hubungan antarvariabel (Sholihin dan Ratmono, 2013). SEM-PLS juga mampu menganalisis model pengukuran variabel laten dengan satu indikator tanpa menimbulkan masalah identifikasi (Hair

*et al.*, dalam Sholihin dan Ratmono, 2013), penelitian ini menggunakan dua variabel eksogen dan satu variabel endogen dengan satu indikator.

## 1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pertanyaan pada penelitian ini, sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh antara kelemahan sistem pengendalian intern dengan opini LKKL?
2. Apakah terdapat pengaruh antara ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dengan opini LKKL?
3. Apakah terdapat pengaruh antara opini pemeriksaan tahun sebelumnya dengan opini LKKL?
4. Apakah terdapat pengaruh antara tindak lanjut pemeriksaan tahun sebelumnya dengan opini LKKL?
5. Apakah terdapat pengaruh antara tindak lanjut pemeriksaan tahun sebelumnya dengan kelemahan sistem pengendalian intern?

## 1.3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh antara kelemahan sistem pengendalian intern dengan opini LKKL;
2. Menganalisis pengaruh antara ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dengan opini LKKL;

3. Menganalisis pengaruh antara opini pemeriksaan tahun sebelumnya dengan opini LKKL;
4. Menganalisis pengaruh antara tindak lanjut pemeriksaan tahun sebelumnya dengan opini LKKL;
5. Menganalisis pengaruh antara tindak lanjut pemeriksaan tahun sebelumnya dengan kelemahan sistem pengendalian intern.

#### 1.4. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi:

1. Kementerian/lembaga, hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi K/L maupun instansi lainnya sebagai sumbangan pemikiran dalam penerapan sistem pengendalian intern yang baik dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sehingga dapat memperoleh atau mempertahankan opini WTP atas LKKL dalam rangka meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah dalam mewujudkan opini WTP atas LKPP;
2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi dalam pengembangan pemeriksaan keuangan negara, pengawasan dan pembinaan khususnya terhadap pemeriksaan LKKL agar tercipta laporan keuangan negara yang kredibel dalam mewujudkan *good governance*.

3. Akademisi, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teori, selanjutnya penelitian ini dapat memberikan sumbangan literatur bagi peneliti berikutnya;

### **1.5.BATASAN PENELITIAN**

Pembatasan penelitian dilakukan mengingat adanya keterbatasan waktu, ketersediaan data dan kemampuan peneliti. Penelitian ini hanya mempergunakan 2 (dua) dari 4 (empat) kriteria opini audit dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 yaitu efektifitas sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Kedua kriteria yang menjadi variabel penelitian ini diukur dengan permasalahan (nominal/jumlah kasus) yaitu kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundangan-undangan. Peneliti juga menambah 2 (dua) variabel eksogen yaitu opini tahun sebelumnya dan tindak lanjut pemeriksaan tahun sebelumnya. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini hanya data yang berkaitan dengan opini audit BPK atas LKKL tahun 2014, karena penelitian ini dimotivasi oleh adanya penurunan jumlah opini WTP atas LKKL tahun 2014.

