

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Opini Wajar Tanpa Pengecualian (Opini WTP) adalah salah satu dari empat jenis opini yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah. Opini WTP merupakan opini terbaik. Opini diberikan atas dasar amanat amandemen UUD 1945 bahwa BPK sebagai lembaga yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Beberapa tahun belakangan opini WTP mendapat perhatian lebih di masyarakat. Hal ini terjadi karena usaha pemerintah, pusat maupun daerah, mendapatkan opini WTP terlihat cukup massif dan menarik perhatian publik. Liputan media dan pemasangan baliho ucapan selamat atas keberhasilan pemerintah menjadi *trend* di berbagai daerah. Hal ini terjadi sebagai perwujudan apresiasi pemerintah karena terciptanya tata kelola keuangan negara yang baik. Namun, dikhawatirkan adanya alasan tertentu dibalik *euphoria* tersebut, seperti sebagai alat untuk memenuhi kepentingan diluar substansi keuangan negara.

Pendapat tentang opini WTP dan alasan lain diluar substansi keuangan negara banyak dikaitkan dengan tindak pidana korupsi. Antara lain, Mantan Menteri Energi Sumber Daya Mineral, Sudirman Said, pada masa jabatannya menyatakan “Beberapa tahun terakhir ada tren memajang foto mendapatkan WTP, seolah WTP adalah hadiah tertinggi. Selain itu, adanya dugaan jual beli opini” (Liputan 6.com, 14 Desember 2014). Pendapat lain adalah pernyataan Gubernur

DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), bahwa ada beberapa daerah yang mendapat opini WTP, namun gubernurnya menjadi tersangka. Ahok memberikan contoh Gubernur Banten, Ratu Atut, yang terlibat kasus penyalahgunaan anggaran dalam pengadaan sarana dan prasarana alat kesehatan Provinsi Banten 2011-2013, sementara Provinsi Banten memperoleh opini WTP dari BPK (detik.com). Pada wawancara lain, Ahok mempertanyakan bagaimana daerah yang dapat WTP? Ada kepala daerah yang dapat WTP tetapi masuk penjara (youtube.com). Femonena ini cukup menarik perhatian dan diberitakan di berbagai media massa karena beriringan dengan dugaan tindak pidana korupsi terhadap Ahok. Metro TV sebagai salah satu stasiun televisi terbesar di Indonesia dalam program Editorial Media Indonesia tanggal 21 Juni 2016 mengangkat topik “Menyinerigikan KPK dan BPK”, dengan narasumber Elman Saragih (mantan pemimpin redaksi metro TV) menyatakan banyak hasil pemeriksaan BPK hasilnya Opini WTP tetapi banyak terjadi kasus korupsi di sana (youtube.com).

Media cetak nasional juga memberitakan topik ini, salah satunya Kompas edisi 3 Agustus 2016 dalam rubrik Opini dengan judul “Mengkritisi Audit BPK” Direktur Eksekutif Research Centre for Democratic Education Pangki T Hidayat menuliskan beberapa fakta bahwa instansi yang mendapat opini WTP, pimpinannya terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Pangki menambahkan selama ini KPK kerap menggunakan pemeriksaan BPK sebagai alat bukti permulaan untuk membongkar praktik korupsi yang terjadi. Jika BPK memberikan opini WTP secara serampangan, hal demikian sama artinya dengan mempersulit upaya pemberantasan korupsi.

Pendapat yang dikemukakan oleh para publik figur diatas berdasarkan beberapa peristiwa yang terjadi yaitu Provinsi Banten, Kepala Daerahnya diduga melakukan Tindak Pidana Korupsi meskipun mendapat opini WTP. Provinsi Riau juga mendapat opini WTP dari BPK selama 4 tahun berturut-turut namun Kepala Daerah Riau sering menjadi tersangka KPK. Saleh Djasit, Gubernur Riau periode 1998-2003 terlibat pembelian mobil pemadam kebakaran. Rusli Zainal, Gubernur Riau selama dua periode, yakni 2003-2008 dan 2008-2013, tersangka kasus korupsi pembangunan venue PON dan suap terhadap anggota DPRD. Annas Maamun, Gubernur Riau periode 2013-2018, ditangkap saat menerima suap terkait pengurusan perizinan alih fungsi lahan hutan, diduga terlibat kasus korupsi pembahasan APBD Riau (detik.com).

Kota Palembang mendapatkan opini WTP sebanyak lima kali dari BPK. Tetapi, Romi Hertton sebagai walikota terlibat kasus suap pengurusan sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Kabupaten Bangkalan di Madura mendapat tiga kali opini WTP, namun mantan kepala daerah Bangkalan Fuad Amin terlibat kasus suap dan diduga melakukan korupsi dan mencuci uang. Pemerintah Kota Tegal pada tahun 2012 mendapat opini WTP dari BPK namun Walikotanya Ikmal Jaya terlibat kasus korupsi tukar guling tanah aset pemerintah dengan milik swasta (detik.com).

Tahun 2011, Kementerian Agama mendapatkan opini WTP dari BPK, Suryadharma Ali, menjabat menteri saat itu, terlibat kasus korupsi pengelolaan dana haji dan penggunaan Dana Operasional Menteri (DOM). Kemenpora mendapat opini WTP pada tahun 2010, Andi Mallarangeng, menjabat menteri saat itu dijadikan tersangka kasus korupsi proyek Hambalang. Bahkan, beberapa

pejabat Kemenpora saat itu juga ikut terseret dalam kasus ini. Laporan keuangan Kementerian ESDM tahun 2013 mendapatkan opini WTP dari BPK. Jero Wacik, menjabat menteri saat itu, menjadi tersangka kasus korupsi bersama Sekjenya, Waryono Karno (detik.com)

Pernyataan Sudirman Said, Ahok dan Elman Saragih hanya beberapa dari pernyataan serupa yang muncul di tengah publik. Rubrik opini media nasional merupakan perwakilan suara publik. Beberapa pernyataan tersebut adalah bentuk misinterpretasi terhadap opini WTP.

Opini Wajar Tanpa Pengecualian (biasa disingkat WTP) adalah opini pemeriksaan yang akan diterbitkan jika laporan keuangan dianggap memberikan informasi yang bebas dari salah saji material. Jika laporan keuangan diberikan opini jenis ini, artinya pemeriksa meyakini berdasarkan bukti-bukti audit yang dikumpulkan, perusahaan/pemerintah dianggap telah menyelenggarakan prinsip akuntansi yang berlaku umum dengan baik, dan walaupun ada kesalahan, kesalahannya dianggap tidak material dan tidak berpengaruh signifikan terhadap pengambilan keputusan.

Pengertian opini WTP di atas menjelaskan bahwa mungkin saja terjadi kesalahan pada pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah, tetapi jika kesalahan tersebut tidak material maka tidak mempengaruhi laporan keuangan secara signifikan dan tidak mempengaruhi opini yang diberikan oleh BPK. Informasi yang disajikan jika sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka dapat diterima. Jika laporan keuangan diselenggarakan dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum, maka laporan keuangan tersebut dapat diterima selama memenuhi standar akuntansi pemerintahan. Pemberian Opini

WTP oleh BPK-RI tidak ada hubungan dengan tindak pidana korupsi yang terjadi di entitas tersebut.

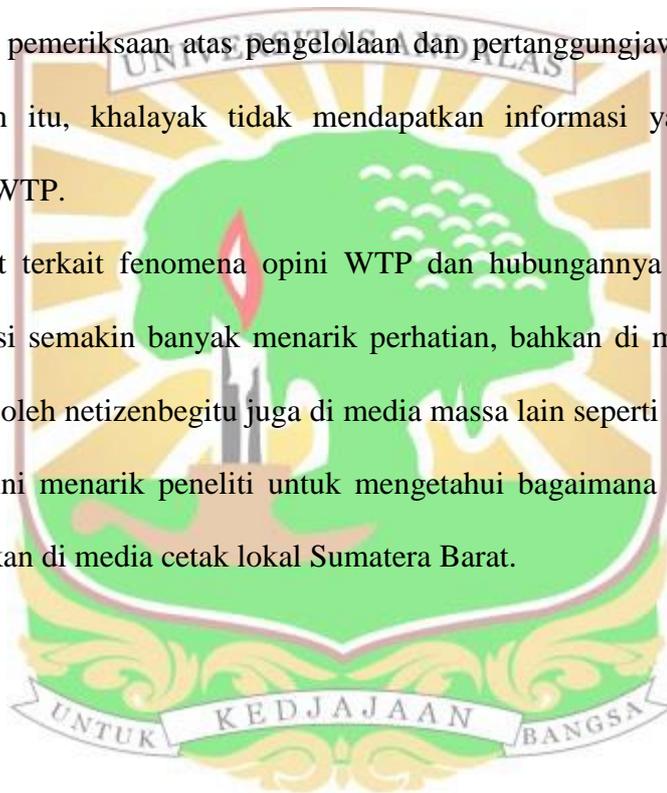
Misinterpretasi terhadap opini WTP terjadi karena pendapat yang terbentuk di kalangan masyarakat sangat dipengaruhi oleh apa yang dimunculkan oleh media massa. Hal ini sesuai dengan pendapat Berelson & Janowitz (1967) bahwa melalui media massa sementara orang dapat memimpin opini publik. Cutlip dan Center dalam Sastroseto (1987) menjelaskan opini adalah suatu ekspresi tentang sikap mengenai suatu masalah yang dapat menimbulkan pendapat yang berbeda-beda. Opini berasal dari opini individual yang diungkapkan oleh para anggota sebuah kelompok yang pandangannya bergantung pada pengaruh-pengaruh yang dilancarkan kelompok itu. Media massa sebagai media ruang publik menjadi sarana terbentuknya opini publik. Secara general, bisa dipastikan tidak ada masyarakat yang tidak tersentuh oleh media massa. Karena itu, lumrah bila efek media massa (baik yang disengaja atau tidak sengaja) pada masyarakat sangat terasa.

Menurut RP Abelson (1968) untuk memahami seseorang dan opini publik, bukanlah perkara mudah, karena mempunyai kaitan yang erat kepercayaan, sikap dan persepsi. Persepsi sebagai proses memberi makna berakar dari berbagai faktor. Pertama, latar belakang, kebudayaan, kebiasaan dan adat istiadat yang dianut seseorang atau masyarakat. Kedua, pengalaman masa lalu seseorang/kelompok tertentu menjadi landasan atau pandangannya. Ketiga, nilai-nilai yang dianut (moral, etika, dan keagamaan yang dianut atau nilai-nilai yang berlaku di masyarakat) dan keempat berita-berita dan pendapat-pendapat yang berkembang yang kemudian mempunyai pengaruh terhadap pandangan seseorang.

Opini publik sangat peka terhadap peristiwa, peristiwa yang luar biasa akan dapat mengubah opini publik seketika. Bisa diartikan berita-berita yang dipublikasikan itu dapat sebagai pembentuk opini masyarakat. Disinilah peran media massa dalam membentuk opini publik.

Realitas di atas dapat mengancam identitas BPK sebagai lembaga negara yang mempunyai tujuan mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan. Publik dapat meragukan fungsi BPK sebagai lembaga negara yang melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Selain itu, khalayak tidak mendapatkan informasi yang sebenarnya tentang opini WTP.

Pendapat terkait fenomena opini WTP dan hubungannya dengan Tindak Pidana Korupsi semakin banyak menarik perhatian, bahkan di media sosial pun ramai dibahas oleh netizen begitu juga di media massa lain seperti media cetak dan internet. Hal ini menarik peneliti untuk mengetahui bagaimana fenomena opini WTP diberitakan di media cetak lokal Sumatera Barat.



## 1.2 Rumusan Masalah

Pemberitaan media massa di Provinsi Sumatera Barat terkait opini WTP banyak ditemukan. Pemberitaan yang terjadi dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang memperoleh opini WTP. Di sisi lain kecurigaan masyarakat terhadap adanya indikasi kecurangan dapat menurun karena muncul pernyataan “BPK telah memberikan pendapat terbaik atas laporan keuangan pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan Negara”. Pada saat muncul kasus tindak pidana korupsi di lingkungan pemerintah yang mendapat opini WTP, muncul pernyataan “Kenapa ada tindak pidana korupsi, bukankan sudah mendapat predikat terbaik yaitu opini WTP?”.

Perbedaan pendapat tentang arti opini WTP berkembang memang berkembang dalam masyarakat terutama para pelaku akuntansi. Hasil pemeriksaan laporan keuangan perusahaan biasanya digunakan sebagai potret kinerja perusahaan tahun sebelumnya sebagai dasar pengambilan keputusan untuk tahun berikutnya. Maka, dapat dikatakan bahwa pemeriksaan laporan keuangan dan hasilnya sangat penting bagi para pemangku kepentingan. Dalam hal pemeriksaan laporan keuangan pemerintah, tujuan dasarnya pun sama, agar para pemangku kepentingan dalam hal ini kepala daerah beserta jajarannya dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan laporan keuangan untuk mengambil keputusan. Namun dalam prakteknya, proses ini sangat kompleks, banyaknya kepentingan, berbagai macam peraturan yang saling tumpang tindih dan permasalahan tidak langsung lainnya seperti ketersediaan SDM, sarana dan prasarana mengaburkan tujuan pemeriksaan laporan keuangan.

Sinergi pemerintah dan BPK mempunyai tanggung jawab dalam menyediakan informasi dan mengedukasi masyarakat dalam berbagai bidang, termasuk informasi keuangan. Media massa sebagai sarana belajar untuk mengetahui berbagai peristiwa sebaiknya dapat memberikan informasi yang hakiki atas apa yang disajikannya.

Media massa sebagai media yang mampu memberikan tambahan pengetahuan kepada masyarakat dan mampu menggiring opini publik atas informasi yang disampaikan diharapkan memahami arti penting informasi yang disajikan. Media massa cetak di Sumatera Barat yang menerbitkan pemberitaan terkait opini WTP diharapkan mampu memahami arti penting pemberian opini WTP terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Wartawan mengeluarkan ide-ide yang didapat dari suatu peristiwa dalam menuliskan berita. Ide-ide tersebut diorganisir untuk menghadirkan konstruksi makna yang berkaitan dengan objek suatu wacana. Bagaimana wartawan mengemas atau membingkai (*framing*) informasi dapat membentuk opini publik. Menurut Gamson dan Mogliani, *frame* (kemasan atau bingkai) berita adalah cara bercerita atau gugusan ide-ide yang terorganisir sedemikian rupa dan menghadirkan konstruksi makna peristiwa-peristiwa yang berkaitan dengan objek suatu wacana. *Framing* merupakan teknik yang dipakai wartawan untuk melahirkan wacana yang akan ditangkap oleh khalayak. Secara praktis *framing* bisa dilihat dari cara media massa memilih dan memilah bagian realitas dan menjadikannya bagian yang penting dari sebuah teks berita (Scheufele, 1999). Bagaimana media mendefinisikan opini WTP mempengaruhi pendapat publik

terhadap institusi pemerintah baik pemerintah daerah maupun BPK. Proses media mengkonstruksi realitas dapat dilakukan melalui analisa *framing*.

Berdasarkan peristiwa diatas, peneliti menganalisis pemberitaan tentang opini WTP pada media cetak di Sumatera Barat. Media (pers) acap disebut sebagai *the fourth estate* (kekuatan keempat) dalam suatu negara, karena adanya persepsi tentang peran media dalam kehidupan sosial dan politik. Pers sering disebut sebagai pilar demokrasi.

Peneliti mendokumentasikan liputan berita dari empat surat kabar di Sumatera Barat, yaitu Haluan, Padang Ekspres, Posmetro Padang dan Singgalang.

Rangkaian permasalahan diatas memunculkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana *framing* pemberitaan opini WTP pada media cetak di Provinsi Sumatera Barat dengan menggunakan analisis *framing*.
2. Apakah *framing* pemberitaan opini WTP oleh media cetak sesuai dengan arti opini WTP oleh BPK berdasarkan laporan keuangan pemerintah daerah.

### **1.3 Batasan Masalah**

Batasan masalah penelitian adalah *framing* pemberitaan tentang opini WTP pada empat media cetak di Provinsi Sumatera Barat selama tahun 2015 dan 2016.

### **1.4 Tujuan penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menjelaskan *framing* pemberitaan opini WTP pada media cetak di Provinsi Sumatera Barat.

2. Menganalisis apakah *framing* pemberitaan opini WTP sesuai dengan arti pemberian opini WTP terhadap laporan keuangan pemerintah daerah.

### 1.5 Manfaat penelitian

Penelitian sekiranya dapat bermanfaat:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam penelitian kajian media khususnya yang menggunakan teknik analisis *framing* Muray Edelman dengan fokus penelitian pemberitaan media terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh pemerintah sekaligus memberikan pandangan bahwa pendapat Edelman tidak sepenuhnya mengungkap fenomena pemberitaan peristiwa pada media cetak lokal.
2. Secara praktis:
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan terhadap arti penting pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan terhadap arti penting pemberian opini oleh BPK serta kategori pemberian opini itu sendiri.
  - c. Sebagai bahan bagi para pemangku kepentingan baik pemerintah daerah maupun BPK dalam menjalankan fungsi menyediakan informasi dan mengedukasi masyarakat.