

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Saat ini, Indonesia mengalami salah satu permasalahan yang serius yaitu, tindak pidana korupsi. Faktanya, pada tahun 2024 Indeks Perilaku Anti Korupsi Indonesia (IPAK) mengalami penurunan yang awalnya bernilai 3,92 menjadi 3,85. Untuk mengukurnya, semakin mendekati angka 5 maka tingkat perilaku korupsi semakin tinggi, dan begitu pula sebaliknya (BPS, 2024). Meskipun berbagai langkah dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas telah dilakukan oleh pemerintah, penurunan ini menunjukkan kesulitan yang dihadapi dalam upaya memberantas korupsi. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa meskipun kebijakan dan regulasi telah berkembang, implementasi di lapangan sering terhambat oleh hal-hal seperti kurangnya pengawasan dan budaya korupsi yang kuat.

Budaya korupsi yang kuat ini juga terjadi pada pemerintahan pusat. Menurut Haryatmoko (2011), korupsi terjadi ketika seseorang yang memegang posisi atau jabatan melakukan intervensi dengan menyalahgunakan informasi, keputusan, kekuatan, uang, atau kekayaan demi kepentingan dan keuntungan dirinya sendiri. Bersumber dari Kompas.com, selama periode Kabinet Indonesia Maju tercatat telah terjadi empat kasus korupsi yang melibatkan Menteri, termasuk kasus Edhy Prabowo yang merupakan mantan Menteri Kelautan dan Perikanan, hal ini berkaitan dengan penerimaan suap untuk perizinan ekspor benih serta budi daya lobster (benur). Selain itu, terdapat kasus korupsi oleh mantan Menteri Sosial Juliari Batubara dalam hal bantuan sosial untuk COVID-19 di wilayah Jabodetabek, serta

kasus korupsi yang menyeret Johnny G. Plate, mantan Menteri Komunikasi dan Informatika mengenai pengadaan infrastruktur BTS 4G Bakti Kominfo pada tahun 2020–2022. Terakhir, kasus pemerasan serta gratifikasi yang melibatkan Syahrul Yasin Limpo yang saat itu menjabat sebagai Menteri Pertanian (Kompas, 2023).

Pengadilan telah menetapkan Syahrul Yasin Limpo (SYL) bersalah karena melanggar Pasal 12 huruf e Juncto Pasal 18 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Juncto Pasal 64 ayat (1) KUHP. Hakim Pengadilan Tipikor yang menangani kasus korupsi ini menyatakan bahwa SYL telah menyalahgunakan kekuasaan dengan memaksa pemberian uang untuk digunakan membayar keperluan bersama keluarganya. Lebih lanjut, BBC (2024) menyatakan bahwa terdakwa SYL selama ketika menjabat sebagai Menteri Pertanian menggunakan dana operasi menteri (DOM) serta uang hasil pemerasan demi kepentingan pribadi dan keluarganya. Tindakan tersebut merupakan bentuk penyimpangan dari norma hukum dan etika yang berlaku umum. Terlebih lagi sebagai pejabat publik yang ditugaskan untuk mengelola sektor pertanian nasional, SYL justru menyalahgunakan otoritasnya dengan praktik korupsi demi kepentingan pribadi.

Pejabat publik yang melakukan praktik korupsi berkaitan erat dengan kerugian negara. Hal ini dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 ayat (22) yang menyatakan bahwa

"kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai". Selanjutnya, Pasal 59 ayat (1) menegaskan bahwa "kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan".

Dengan demikian, penilaian kerugian negara merupakan hal yang sangat diperlukan. Menurut Umar (2016), penilaian atas kerugian yang disebabkan oleh tindakan korupsi memerlukan kontribusi dari para ahli serta pemanfaatan bukti-bukti yang ada. Kerugian negara tersebut kemudian menjadi sebuah objek yang harus diperiksa dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yang berwenang secara konstitusional dalam pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara dengan melakukan pemeriksaan. Kaldera et al. (2020) menyatakan bahwa untuk menjamin pelaksanaan urusan negara yang jujur serta terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sebuah institusi negara yang bertanggung jawab untuk memeriksa kinerja sistem pengelolaan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat diperlukan. Salah satu langkah mewujudkan hal tersebut, BPK RI berperan penting untuk memeriksa laporan keuangan lembaga pemerintah.

Dalam menjalankan peran sebagai pemeriksa keuangan lembaga negara, BPK RI setiap tahunnya diharuskan untuk mengevaluasi kewajaran laporan keuangan dan memeriksa pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara oleh lembaga pemerintah yang diperiksa. Setelah pemeriksaan selesai dilakukan, BPK

diharuskan mempublikasikan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang mencakup hasil pemeriksaan dan opini audit terhadap laporan keuangan lembaga yang diperiksa. Opini audit yang dihasilkan terhadap sebuah laporan keuangan sebuah lembaga bisa berbeda-beda setiap tahunnya, bergantung pada penyajian laporan keuangan lembaga tersebut. Menurut Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, untuk menyatakan kewajaran atas laporan keuangan suatu lembaga keuangan negara ada empat jenis opini audit yang dapat dinyatakan antara lain, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP). Dapat dipahami opini WTP yang dinyatakan oleh BPK RI telah menandakan laporan keuangan yang telah berpedoman dan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) serta tidak ditemukan adanya kesalahan yang material dalam laporan keuangan tersebut.

Akan tetapi, perlu dicatat bahwa laporan keuangan yang menerima opini audit WTP setelah pemeriksaan BPK RI selesai tidak menjamin bahwa suatu institusi pemerintahan terlepas dari praktik korupsi (Auliyana, 2017). Menurut Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) Tahun 2017, “Pemeriksa harus menemukan potensi kecurangan dan menilai kemungkinan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan karena kecurangan (*fraud*) dan/atau ketidakpatutan (*abuse*)” (BPK, 2017).

Pada LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian tahun 2020-2022, lembaga tersebut menerima opini WTP dari BPK, namun pada tahun yang sama terungkap adanya praktik korupsi yang berkaitan dengan penggunaan anggaran

dana operasi menteri (DOM). Hal ini dibuktikan dengan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor 20/Pid.Sus-TPK/2024/PN.Jkt.Pst yang menyatakan bahwa kasus korupsi di lingkungan Kementerian Pertanian telah dilakukan sejak tahun 2020-2023. Fenomena ini menandakan bahwa terdapat indikasi kegagalan BPK dalam mendeteksi adanya kecurangan atau *fraud* yang terjadi di lingkungan Kementerian Pertanian.

Berbeda dengan tahun sebelumnya, LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian tahun 2023 mengalami penurunan opini audit menjadi WDP. Dalam LHP tersebut, ditemukan bahwa tidak ada peristiwa setelah tanggal pelaporan yang bersifat material dan memengaruhi laporan keuangan. Hal ini menandakan penurunan opini audit dari WTP menjadi WDP pada tahun 2023 kemungkinan besar merupakan dampak dari peristiwa yang terjadi selama tahun 2020-2022. Di samping itu, perlu dikaji mengenai bagaimana BPK RI memberikan opini sesuai dengan kriteria-kriteria yang ada untuk LHP atas laporan keuangan Kementerian Pertanian Tahun 2020-2023. Kriteria yang dimaksud adalah kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan, efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI), dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Republik Indonesia, 2004).

Pada saat yang sama, selama proses penerbitan LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian tahun 2023, persidangan kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan mantan Menteri Pertanian SYL juga sedang berlangsung. Kondisi ini memunculkan beberapa isu penting, yaitu apakah fakta persidangan yang terungkap dapat memengaruhi laporan keuangan atau tidak. Selain itu, persidangan ini juga

memerlukan kajian lebih lanjut mengenai temuan BPK RI yang tercantum dalam LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian Tahun 2023, khususnya yang berkaitan dengan kasus korupsi oleh mantan Menteri Pertanian SYL. Hal ini perlu dianalisis untuk mengetahui apakah temuan BPK RI tersebut telah mencerminkan kondisi yang sebenarnya atau apakah terdapat selisih dengan jumlah kerugian negara yang terungkap dalam persidangan.

Penelitian oleh Rampeengan (2013) menemukan bahwa LHP berfungsi sesuai dengan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 Lampiran VI butir 3. LHP juga membantu mengurangi penyalahgunaan dalam keuangan negara, menghentikan tanda-tanda kecurangan, serta berfungsi untuk menjadi bukti yang valid pada pengadilan kasus korupsi. Sementara itu, penelitian oleh Atyanta (2011), menjelaskan bahwa opini WDP yang diterima sebuah Pemerintah Daerah Kabupaten X atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) disebabkan oleh inefektivitas Sistem Pengendalian Internal (SPI). Adanya ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku, kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, serta inefektivitas. Lebih lanjut, penelitian oleh Yunawati (2022) menjelaskan tentang penerimaan opini WDP atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dari BPK RI disebabkan oleh sembilan keputusan LKPP mengenai kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Namun demikian, laporan keuangan telah sesuai dengan SAP.

Studi oleh Algam (2018) menemukan bahwa analisis LHP atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi EJ Tahun 2012 menunjukkan bahwa pemeriksaan keuangan BPK RI tidak memenuhi standar audit. Analisis juga menemukan bahwa

penilaian dan respons risiko tidak tepat, tidak ada bukti yang cukup, dan penilaian materialitas kualitatif diabaikan. Selain itu, pembatasan "kewajaran" tidak memperhitungkan "kebenaran", yaitu deteksi dan laporan kecurangan. Standar akuntansi pemerintah hanya memperhitungkan "kebenaran". Ini menunjukkan kualitas audit keuangan BPK RI terdampak akibat ketidaktaatan terhadap SPKN.

Terakhir, penelitian oleh Rosidawati dan Mulyani (2013) menemukan bahwa akun-akun yang dikecualikan mengalami permasalahan karena ruang lingkup yang terbatas dan terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan Prinsip Akuntansi yang Berlaku Umum (PABU). Faktor penyebab kondisi ini adalah adanya kelemahan dalam SPI serta ketidakpatuhan dalam akun-akun yang dikecualikan. Kelemahan SPI tersebut meliputi rendahnya komitmen terhadap kompetensi, kepemimpinan yang kurang sesuai, pembagian wewenang dan tanggung jawab yang tidak efektif, serta hubungan kerja dengan lembaga pemerintah lain yang belum optimal. Selain itu, struktur organisasi yang lemah, keterbatasan sumber daya dalam mendukung tujuan kegiatan, lemahnya pengendalian internal dalam aplikasi SAI, serta pencatatan dan pengendalian fisik atas aktiva yang belum maksimal turut menjadi faktor penyebab. Kurangnya proses verifikasi terhadap bukti pembayaran, pengeluaran, dan pertanggungjawaban, keterbatasan informasi yang tersedia, serta ketiadaan tindak lanjut atas rekomendasi temuan tahun sebelumnya juga berkontribusi terhadap permasalahan ini.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melakukan analisis terhadap kasus korupsi yang berkaitan dengan mantan Menteri Pertanian SYL, dalam kaitannya dengan pemberian opini audit oleh BPK RI, serta dampaknya terhadap kredibilitas

opini audit tersebut. Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis dasar-dasar pemberian opini audit atas laporan keuangan Kementerian Pertanian dan bagaimana kegagalan auditor dalam mendeteksi praktik korupsi yang kompleks dapat memengaruhi kredibilitas opini audit yang diberikan. Selanjutnya, pengkajian atas pengaruh fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan terhadap laporan keuangan Kementerian Pertanian juga akan dilakukan pada penelitian ini. Terakhir, penelitian ini akan mengevaluasi temuan BPK RI dalam LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian tahun 2023, khususnya yang berkaitan dengan kasus korupsi oleh mantan Menteri Pertanian SYL, untuk menentukan apakah temuan tersebut mencerminkan kondisi yang sebenarnya atau terdapat selisih dengan jumlah kerugian negara yang terungkap dalam persidangan.

Celah (*gap*) penelitian ini adalah belum terdapat penelitian terdahulu yang secara khusus menganalisis pengaruh korupsi terhadap opini WTP yang diberikan kepada Kementerian Pertanian pada tahun anggaran 2020-2022. Penelitian ini juga mengkaji secara khusus peristiwa korupsi yang terjadi sebelum tanggal pelaporan keuangan tahun 2023 yang menyebabkan penurunan opini audit menjadi WDP pada tahun tersebut. Hal ini memunculkan isu penting terkait kegagalan dalam mendeteksi praktik-praktik korupsi yang sifatnya kompleks dan berdampak terhadap kredibilitas opini audit yang dinyatakan oleh BPK RI.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan merujuk pada pemaparan dalam latar belakang, maka perumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirangkai sebagai berikut:

1. Apakah BPK RI sudah memberikan opini audit terhadap laporan keuangan Kementerian Pertanian tahun 2020-2023 secara tepat dengan mempertimbangkan kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, efektivitas SPI, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan?
2. Apakah BPK RI mampu mendeteksi kecurangan yang terjadi di lingkungan Kementerian Pertanian selama tahun 2020-2022?
3. Apakah kasus korupsi pada tahun 2020-2023 dapat memengaruhi opini audit atas laporan keuangan Kementerian Pertanian 2023?
4. Apakah temuan BPK RI pada LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian Tahun 2023 sudah sesuai dengan fakta yang terungkap di persidangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Merujuk kepada rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis apakah BPK RI sudah memberikan opini audit terhadap laporan keuangan Kementerian Pertanian tahun 2020-2023 secara tepat dengan mempertimbangkan kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan
2. Menganalisis apakah BPK RI mampu mendeteksi kecurangan yang terjadi di lingkungan Kementerian Pertanian selama tahun 2020-2022
3. Menganalisis apakah kasus korupsi dapat memengaruhi opini audit atas laporan keuangan Kementerian Pertanian 2023

4. Menganalisis apakah temuan BPK pada LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian Tahun 2023 sudah sesuai dengan fakta yang terungkap di persidangan

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memperluas literatur tentang kualitas audit keuangan serta transparansi pemerintahan, khususnya dengan menganalisis opini audit atas laporan keuangan sektor publik dan hubungannya dengan kasus korupsi. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperluas literatur tentang kualitas audit dan transparansi dalam pemerintahan.

Lebih lanjut, terdapat manfaat-manfaat praktis dari penelitian ini untuk berbagai pihak sebagai berikut:

1. Bagi BPK
 - a. Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi BPK dalam meningkatkan kualitas audit, khususnya dalam mempertimbangkan kriteria-kriteria yang relevan saat memberikan opini audit.
 - b. Penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi untuk identifikasi serta menindaklanjuti potensi kecurangan yang mungkin terjadi selama proses audit.

2. Bagi Pemerintah dan Publik

Penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran publik dan pemerintah akan pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola keuangan negara dan memperlihatkan bahwa opini WTP tidak selalu menjadi jaminan terhadap ketiadaan korupsi.

1.5 Sistematika Penelitian

Skripsi ini ditulis dalam lima bab, yang masing-masing terhubung dengan bab sebelumnya. Berikut penjelasan isi dari masing-masing bab:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai latar belakang yang akan mendasari penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan. Bab ini memberikan gambaran secara umum mengenai isu keseluruhan dari tulisan ini.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini membahas berbagai teori yang mendukung penelitian, mencakup teori keagenan, audit keuangan negara, pemeriksaan keuangan negara, dasar pemberian opini audit, opini audit, serta tindak pidana korupsi.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan berbagai aspek metodologi penelitian, termasuk jenis penelitian, objek yang dikaji, serta metode yang digunakan dalam pengumpulan dan penyajian data. Selain itu, juga dijelaskan jenis serta sumber data yang digunakan, beserta teknik analisis data yang diterapkan. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif sebagai metode utama dalam analisisnya.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan gambaran umum Kementerian Pertanian sebagai pengelola keuangan negara. Bab ini juga menjabarkan hasil penelitian mengenai ketepatan pemberian opini audit pada LHP atas Laporan Keuangan Kementerian Pertanian

oleh BPK RI, kegagalan BPK RI dalam mendeteksi kecurangan di lingkungan Kementerian Pertanian, dampak kasus korupsi tahun 2020-2023 terhadap opini audit laporan keuangan Kementerian Pertanian Tahun 2023, dan yang terakhir perbandingan temuan oleh BPK RI dengan fakta persidangan yang telah terungkap.

BAB V : PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan, implikasi penelitian serta saran yang dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya.

