

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Laporan keuangan pemerintah daerah ialah bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas pengelolaan dan penggunaan keuangan negara. Sesuai Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Pasal 31 tentang Keuangan Negara, pemerintah daerah berkewajiban melaporkan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga tertuang dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, bahwa BPK RI diamanatkan untuk melakukan audit atas LKPD. Dalam melakukan pemeriksaan, Laporan Hasil Pemeriksaan BPK, memuat temuan, opini, rekomendasi, dan kesimpulan. Setiap temuan dapat terdiri atas satu atau lebih permasalahan, berupa kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan/atau ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menetapkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) sebagai patokan bagi pemeriksa untuk melakukan tugasnya. Selain itu, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menetapkan kode etik untuk menegakkan nilai-nilai dasar integritas, independensi, dan profesionalisme. Untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga memiliki kewenangan memberikan pendapat yang diperlukan karena sifat pekerjaannya, menilai dan/atau menetapkan kerugian negara, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah, dan memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara. (IHPS I BPK RI, 2020).

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 yang direvisi menjadi PP Nomor 71 Tahun 2010, mewajibkan pemerintah daerah untuk menghasilkan laporan keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Kepala daerah juga mengacu pada SAP serta peraturan daerah dan bagian dari undang-

undang dan peraturan yang menangani pengelolaan keuangan daerah, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, ketika mengembangkan sistem akuntansi untuk pemerintah daerah. Sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah juga bertugas menyusun kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang perkembangannya diatur dengan peraturan yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang direvisi setiap tahun. Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang selanjutnya dituangkan dalam Pasal 58 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Pemerintah melalui Presiden juga mengatur dan melaksanakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Pemeriksa BPK dalam melaksanakan tugasnya membuat suatu laporan hasil pemeriksaan keuangan berupa opini serta laporan hasil pemeriksaan atas SPI di lingkungan entitas pemeriksaan. Unsur-unsur pengendalian intern dalam SPI digunakan sebagai alat untuk melakukan evaluasi atas pengendalian intern pada pemerintah daerah. Hasil pemeriksaan BPK dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). dan dinyatakan dalam sejumlah temuan. Dalam sebuah temuan dapat terdiri atas satu atau lebih permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan/atau ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. Efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI) merupakan salah satu kriteria yang digunakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam meneliti kewajaran informasi keuangan, sesuai dengan Undang-undang nomor 15 Tahun 2004, penjelasan pasal 16 ayat (1). Hal ini mengindikasikan bahwa proses pemahaman SPI memiliki peran penting dalam penentuan keputusan pemeriksaan, mulai dari penyusunan rencana pemeriksaan hingga keputusan pemberian opini atau kesimpulan akhir pemeriksaan. Mengacu pada Buletin Teknis 01 mengenai Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah paragraf 13 tentang Jenis Opini, terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa BPK yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP).

**Tabel 1.1**  
**Daftar Opini di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**

No.	Pemerintah Daerah	Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
1	Kabupaten Lahat	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
2	Kabupaten Musi Banyuasin	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
3	Kabupaten Muara Enim	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
4	Kabupaten Ogan Komering Ilir	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
5	Kabupaten Ogan Komering Ulu	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
6	Kota Palembang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
7	Kota Pagar Alam	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
8	Kota Lubuklinggau	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
9	Kota Prabumulih	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
10	Kabupaten Banyuasin	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
11	Kabupaten Ogan Ilir	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
12	Kabupaten OKU Timur	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
13	Kabupaten OKU Selatan	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
14	Kabupaten Musi Rawas Utara	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
15	Kabupaten Musi Rawas	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
16	Kabupaten PALI	WTP	WDP	WTP	WTP	WDP
17	Kabupaten Empat Lawang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP

Sumber : LHP BPK-RI Tahun 2016-2020.

Opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah adalah Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) akan memperoleh tingkat keyakinan yang lebih tinggi dari masyarakat untuk mempercayai informasi yang tercantum dalam laporan tersebut. Namun, jika opini audit masih berupa Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atau berbagai jenis opini audit lainnya yang berkategori kurang baik, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai entitas pengelola kekayaan daerah belum 100% yakin akan kinerja selama tahun anggaran berjalan. Pemerintah Daerah haruslah termotivasi untuk mendapatkan Opini Audit Wajar

Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK, karena itu menjadi jati diri suatu pemerintah daerah di mata masyarakat.

Berdasarkan data hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tersebut dapat dilihat bahwa dari tahun ke tahun setiap kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan telah mengalami peningkatan opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Meningkatnya opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tersebut seharusnya sudah tidak ada lagi penemuan atas kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan pada perundang-undangan, namun pada kenyataannya masih banyak ditemukan kelemahan tersebut dalam laporan keuangannya.

Menurut Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) dalam buku Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHP), opini yang dikeluarkan BPK pada umumnya berbanding terbalik dengan temuan yang diperoleh auditor, semakin sedikit temuan, maka semakin baik opininya dan semakin banyak temuan, maka opininya cenderung semakin tidak baik (BPK-RI, 2020), namun dari hasil penelitian terhadap laporan hasil pemeriksaan BPK-RI atas LKPD pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016-2020, ditemukan adanya fenomena bahwa ada beberapa kabupaten/kota yang mendapat opini WTP tapi jumlah temuan audit-nya relatif lebih besar dari beberapa kabupaten yang memperoleh opini WDP. Fenomena dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.2**  
**Daftar Temuan SPI di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**

No.	Pemerintah Daerah	2016		2017		2018		2019		2020	
		Opini BPK	T. SPI								
1	Kabupaten Lahat	WTP	7	WTP	5	WTP	4	WTP	7	WTP	11
2	Kabupaten Musi Banyuasin	WTP	6	WTP	8	WTP	6	WTP	6	WTP	6
3	Kabupaten Muara Enim	WTP	5	WTP	5	WTP	5	WTP	3	WTP	6
4	Kabupaten Ogan Komering Ilir	WTP	5	WTP	8	WTP	9	WTP	13	WTP	2
5	Kabupaten Ogan Komering Ulu	WTP	11	WTP	7	WTP	7	WTP	7	WTP	5
6	Kota Palembang	WTP	6	WTP	8	WTP	4	WTP	4	WTP	9
7	Kota Pagar Alam	WTP	7	WTP	7	WTP	9	WTP	5	WTP	4
8	Kota Lubuklinggau	WTP	5	WTP	4	WTP	4	WTP	7	WTP	3
9	Kota Prabumulih	WTP	9	WTP	7	WTP	10	WTP	14	WTP	3
10	Kabupaten Banyuasin	WTP	9	WTP	8	WTP	7	WTP	11	WTP	4
11	Kabupaten Ogan Ilir	WTP	12	WTP	12	WTP	5	WTP	7	WTP	9
12	Kabupaten OKU Timur	WTP	8	WTP	10	WTP	6	WTP	6	WTP	4
13	Kabupaten OKU Selatan	WTP	7	WTP	4	WTP	6	WTP	8	WTP	4
14	Kabupaten Musi Rawas Utara	WDP	7	WTP	8	WTP	11	WTP	7	WTP	4
15	Kabupaten Musi Rawas	WTP	5	WTP	9	WTP	6	WTP	10	WTP	5
16	Kabupaten PALI	WTP	5	WDP	10	WTP	8	WTP	2	WDP	4
17	Kabupaten Empat Lawang	WTP	5	WTP	15	WTP	11	WTP	9	WTP	7

Sumber : LHP BPK-RI Tahun 2016-2020.

Pada tabel 1.2 di atas terlihat di Kabupaten Lahat tahun 2020 mendapatkan opini WTP dengan jumlah Temuan SPI 11, Kabupaten Ogan Komering Ilir tahun 2019 mendapatkan opini WTP dengan jumlah temuan SPI 13, Kabupaten Ogan Komering Ulu tahun 2016 mendapatkan opini WTP dengan jumlah Temuan SPI 11, Kota Prabumulih tahun 2019 mendapatkan opini WTP dengan jumlah Temuan SPI 14, Kabupaten Ogan Ilir tahun 2016 dan 2017 mendapatkan opini WTP dengan jumlah Temuan SPI masing-masing 12, dan Kabupaten Musi Rawas Utara tahun 2018 mendapatkan opini WTP dengan Temuan SPI 11 sedangkan

Kabupaten Musi Rawas Utara tahun 2016 mendapatkan opini WDP dengan Temuan SPI 7, Kabupaten Pali tahun 2017 mendapatkan opini WDP dengan jumlah Temuan SPI 10, dan Kabupaten Pali tahun 2020 mendapatkan opini WDP dengan jumlah Temuan SPI 4. Dari beberapa kabupaten/kota yang memperoleh opini audit WTP, justru jumlah kasis temuan lebih besar dari beberapa kabupaten yang memperoleh opini audit WDP. Munculnya fenomena ini memberi signal bahwa standar pemeriksaan belum berfungsi sebagai mana mestinya. Semestinya kabupaten/kota bisa memperoleh opini WTP jika jumlah temuan SPI relatif rendah. Jika ada kabupaten/kota yang jumlah temuannya relatif kecil/rendah namun tidak memperoleh opini WTP bisa dimaklumi karena kemungkinan ada faktor lain selain temuan audit yang mempengaruhi opini audit. Adanya kabupaten/kota yang memperoleh opini WTP tetapi jumlah temuan auditnya tinggi, tentunya menjadi menarik karena standar pemeriksaan keuangan negara mensyaratkan bahwa pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) itu harus melalui pengujian efektifitas SPI dan pemeriksaan terhadap kepatuhan, yang berarti opini terbaik hanya untuk SPI yang baik dan kepatuhan yang baik serta untuk faktor-faktor lainnya yang baik (BPK RI, 2020).

Temuan audit bisa meliputi banyak hal yang tersaji pada akun LKPD seperti pendapatan, belanja, pengelolaan kas, piutang, persediaan, pengelolaan aset tetap dan lain-lain, namun yang paling banyak dijumpai ialah temuan terkait dengan pengelolaan belanja modal dan pengelolaan aset tetap. Fenomena ini lah yang membuat penulis tertarik untuk memasukkan variabel jumlah temuan SPI kedalam penelitian ini.

Pemeriksaan BPK selalu harus mengungkapkan opini serta mengungkapkan dua jenis temuan yaitu terkait sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut BPK dalam IHPS II tahun 2020 Temuan SPI dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

1. Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan.
2. Kelemahan sistem pengendalian dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja.
3. Kelemahan struktur pengendalian intern.

Hasil pemeriksaan BPK selalu disertai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh auditee, dan biasanya diberi waktu selama 60 hari kalender. Tindak lanjut ini secara rutin dipantau oleh BPK dengan melakukan pemeriksaan berupa pemantauan tindak lanjut terhadap rekomendasi yang mereka keluarkan. Dengan demikian untuk memperoleh capaian kinerja yang baik salah satu cara auditor yaitu dengan menghasilkan temuan audit yang dapat ditindaklanjuti dengan segera, dan temuan yang bernilai kerugian negara.

Peningkatan atau penurunan tingkat opini tersebut belum banyak mendapat perhatian khusus terutama dari segi pengembangan keilmuan terkait pengaruhnya dari kelemahan SPI maupun level kepatuhan peraturan perundang-undangan. (Kawedar, Warsito., 2010) dalam penelitiannya berkesimpulan bahwa salah satu penyebab penurunan opini audit di Kabupaten PWJ adalah karena meningkatnya kasus terkait kelemahan SPI. Selanjutnya (Sipahutar, Hottua dan Siti Khairani, 2013) dalam kesimpulan penelitiannya menyatakan bahwa terdapat tiga hal yang menyebabkan perbedaan opini Pemeriksaan BPK atas LKPD Kabupaten EL yaitu karena adanya ketidaksesuaian tiga unsur yang pemeriksaan yaitu efektivitas SPI, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penyajian laporan keuangan dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Penelitian yang dilakukan ini merupakan pengembangan ide dari penelitian sebelumnya (Siregar, Muhammad Ichsan dan Jumadi Rudiansyah, 2019) yaitu dengan menambah variabel tindak lanjut hasil pemeriksaan dari penelitian (Amyulianthy, R., Anto, A. S. U., & Budi, S., 2020) dan variabel penyelesaian kerugian negara dari penelitian (Maabuat, J. S., Morasa, J., & Saerang, D. P. E., 2016). Penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi opini audit secara langsung telah dilakukan oleh peneliti terdahulu. Hasil penelitian (Putri, Santi Ananda, Wayan Rai Suarthana, Sigit Edi, 2016) Temuan Sistem Pengendalian Intern (SPI) berpengaruh terhadap opini audit, Temuan audit kepatuhan berpengaruh terhadap opini audit, Temuan sistem pengendalian intern dan temuan audit kepatuhan secara simultan berpengaruh terhadap opini audit. Hasil penelitian (Amyulianthy, R., Anto, A. S. U., & Budi, S., 2020) menunjukkan bahwa temuan audit berpengaruh negatif dan signifikan terhadap

opini audit dan tindak lanjut hasil pemeriksaan berpengaruh positif dan signifikan terhadap opini audit. Sejalan dengan penelitian menurut (Bahlis, Wiska., 2018) bahwa temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan PEMDA atas peraturan perundang-undangan berpengaruh signifikan terhadap opini audit laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan menurut penelitian (Widodo, Oka Purnawan dan Sudarno., 2016) bahwa temuan audit, yaitu temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, berpengaruh negatif signifikan terhadap pembentukan opini laporan keuangan pemerintah daerah yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada variabel penelitian dan objek penelitian. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini adalah temuan SPI, temuan kepatuhan, tindak lanjut hasil pemeriksaan dan penyelesaian kerugian daerah. Objek penelitiannya adalah 17 kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan. Adanya pembahasan beberapa isu terkait temuan SPI, temuan kepatuhan, tindak lanjut hasil pemeriksaan dan penyelesaian kerugian daerah opini pemeriksaan di lingkungan pemerintah daerah tersebut masih sangat terbatas dan menimbulkan pertanyaan untuk memulai sebuah penelitian tentang seberapa besar pengaruh SPI, level kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, tindak lanjut hasil pemeriksaan dan penyelesaian kerugian daerah terhadap opini audit pada laporan keuangan pemerintah daerah.

Dari penelitian-penelitian sebelumnya, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian tentang Opini Audit di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan, dengan alasan adanya: Pertama, fenomena terkait Meningkatnya opini BPK atas LKPD tersebut seharusnya sudah tidak ada lagi penemuan atas kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan pada perundang-undangan, namun pada kenyataannya masih banyak ditemukan kelemahan tersebut dalam laporan keuangannya. Kedua, adanya hasil yang tidak konsisten pada penelitian sebelumnya. Ketiga, pengembangan ide dari beberapa penelitian terdahulu. Berdasarkan paparan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Temuan SPI, Temuan Kepatuhan, Tindak**

## **Lanjutan Hasil Pemeriksaan dan Penyelesaian Kerugian Daerah terhadap Opini Audit di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Apakah pengaruh Temuan SPI, Temuan Kepatuhan, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Penyelesaian Kerugian Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Opini Audit ?
2. Apakah pengaruh Temuan SPI, Temuan Kepatuhan, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Penyelesaian Kerugian Daerah berpengaruh secara simultan terhadap Opini Audit ?

### **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Berdasarkan identifikasi masalah dan agar penelitian menjadi lebih terarah maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya dengan mengangkat mengenai Temuan SPI, Temuan Kepatuhan, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Penyelesaian Kerugian Daerah di 17 Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016-2020. Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari website resmi [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) serta permintaan data laporan hasil pemeriksaan ke kantor pusat BPK RI. Data dianalisis dengan bantuan *software* SPSS versi 26.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui secara parsial pengaruh Temuan SPI, Temuan Kepatuhan, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Penyelesaian Kerugian Daerah terhadap Opini Audit di 17 Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016-2020.
2. Untuk mengetahui secara simultan pengaruh Temuan SPI, Temuan Kepatuhan, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Penyelesaian Kerugian

Daerah terhadap Opini Audit di 17 Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016-2020.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah ini diharapkan memberikan manfaat bagi banyak pihak, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi akademis dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Audit Sektor Publik khususnya mengenai Opini Audit.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk dipertimbangkan dalam rangka evaluasi Standar Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah.