

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah menyusun paket undang-undang keuangan negara yaitu: Undang-undang (UU) nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU nomor 01 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Pada tahun 2005 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam perkembangannya, PP no 24 tahun 2005 diperbaharui menjadi PP no 71 tahun 2010. Standar ini dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD.

Laporan keuangan pemerintah daerah (pemda) harus disusun berdasarkan sistem pengendalian intern (SPI) seperti yang tertulis dalam pasal 56 ayat (4) UU nomor 01 tahun 2004. Peran SPI adalah untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Pada tahun 2008 Pemerintah

menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur Sistem pengendalian intern yaitu PP nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP).

Untuk meningkatkan kualitas transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah maka laporan keuangan perlu diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Salah satu tugas BPK adalah melaksanakan pemeriksaan keuangan. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan yang bertujuan memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif lainnya. (IHPS semester II, 2010:11). Di dalam melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan, BPK wajib menguji dan menilai SPI pemerintah daerah yang bersangkutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menjadi pedoman bagi pemerintah kota dan kabupaten dalam merancang sistem pengendalian intern (SPI) daerah mereka. SPI didesain untuk mampu mendeteksi adanya kelemahan yang dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian, yang meliputi :

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

Salah satu kriteria pemberian opini adalah evaluasi atas efektivitas SPI. Oleh karena itu, dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan BPK juga melaporkan hasil pemeriksaan atas SPI. Pemeriksaan ini akan mempengaruhi opini yang diberikan oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang bersangkutan. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yaitu :

1. Opini Wajar Tanpa Pengecualian – WTP (*unqualified opinion*)
2. Opini Wajar Dengan Pengecualian – WDP (*qualified opinion*)
3. Opini Tidak Wajar – TW (*adverse opinion*)
4. Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat – TMP (*disclaimer of opinion*)

Sunarsih (2007) meneliti tentang Faktor –Faktor yang Mempengaruhi Opini *Disclaimer* BPK Terhadap Laporan Keuangan di Lingkungan Departemen di Jakarta. Penelitian ini membuktikan bahwa salah satu variabel yang digunakan yaitu kelemahan SPI berpengaruh positif terhadap opini *disclaimer* BPK. Penelitian yang dilakukan tersebut hanya sebatas untuk laporan keuangan di lingkungan departemen di Jakarta saja. Oleh karena itu, peneliti mencoba memperluas sampel penelitian menjadi laporan keuangan pemerintah kota dan kabupaten seluruh Indonesia untuk tahun 2009. Dipilih tahun 2009 karena LKPD terbaru yang diperiksa oleh BPK adalah LKPD tahun 2009, dapat dilihat dalam ikhtisar hasil pemeriksaan semester I dan II tahun 2010.

Selain sampel dan tahun anggaran laporan, perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah variabel dependennya. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah empat opini BPK tidak terbatas hanya opini *disclaimer* saja. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pemberian opini BPK yang dipengaruhi oleh kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah kota dan kabupaten di Indonesia untuk LKPD tahun anggaran 2009.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah kota dan kabupaten yang terdiri dari kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan berpengaruh positif terhadap opini BPK?
2. Apakah kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh positif terhadap opini BPK?
3. Apakah kelemahan struktur pengendalian intern berpengaruh positif terhadap opini BPK?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pemberian opini BPK yang dipengaruhi oleh kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah kota dan kabupaten di Indonesia yang terdiri dari kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi pemerintah kota dan kabupaten selaku penyusun LKPD, hasil penelitian ini dapat dijadikan tolok ukur penerapan sistem pengendalian intern yang baik.
2. Bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan dalam penyediaan sumber daya manusia yang menguasai akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan guna menyusun LKPD.
3. Bagi profesi di bidang akademik, hasil penelitian ini dapat memberikan bahan referensi bagi peneliti-peneliti lain pada bidang kajian sejenis.