

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1 Keuangan Negara

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara (UU no 17 pasal1 ayat1). Undang – undang yang mengatur tentang keuangan Negara adalah UU no 17 tahun 2003. Menurut UU no 17 tahun 2003 pasal 2, Keuangan Negara meliputi :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;

- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

2.1.1 Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan..Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki kewajiban untuk menyusun laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah. Sesuai dengan amanat UUD 1945, UU tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan Negara (Suwanto), seperti :

1. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
2. Asas Universalitas, memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran Negara.
3. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena

itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.

4. Asas Spesialitas, mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan

Selain itu terdapat asas –asas baru dalam pengelolaan keuangan Negara. sebagai pencerminan penerapan *best practices*, yaitu:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
2. Profesionalitas, mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang professional.
3. Proporsionalitas, pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

Asas-asas tersebut diperlukan untuk menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Dengan diadopsinya asas-asas tersebut di dalam undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia

2.1.2 Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam mengelola keuangan Negara, dibutuhkan pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel. Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan (KK, SAP,2005). Akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik (KK, SAP,2005). 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.

Pasal 31 ayat (1) UU nomor 17 tahun 2003 menyatakan bahwa Gubernur/Bupati/ Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah (perda) tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan tersebut meliputi laporan realisasi APBD (LRA), neraca, LAK, dan CALK, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah dan badan lainnya. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 56 menyatakan bahwa gubernur/bupati/walikota menyampaikan laporan keuangannya kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir.

2.2 Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD)

Upaya konkrit dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas di lingkungan pemerintah (daerah) mengharuskan setiap pengelola keuangan daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang dimaksud dinyatakan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Undang-

undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara. Laporan keuangan dimaksud mencakup:

1. Neraca
2. Laporan Realisasi Anggaran
3. Laporan Arus Kas
4. Catatan atas Laporan Keuangan.

Penyusunan dan penyajian laporan keuangan dilaksanakan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan. Pertanggungjawaban disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Standar akuntansi pemerintahan disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

2.2.1 Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan acuan wajib dalam penyajian laporan keuangan entitas pemerintah. Pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah wajib menyajikan laporan keuangan sesuai dengan SAP. Pengguna laporan keuangan termasuk legislatif akan menggunakan SAP untuk memahami informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dan eksternal auditor (BPK) akan menggunakannya sebagai kriteria dalam pelaksanaan audit. Dengan demikian SAP menjadi pedoman untuk menyatukan persepsi antara penyusun, pengguna, dan auditor. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) telah

ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 tanggal 13 Juni 2005 yang saat ini telah diperbaharui menjadi PP no 71 tahun 2010. PP ini menjadi dasar bagi semua entitas pelaporan termasuk pemerintah kabupaten dan kota dalam menyajikan laporan keuangan sebagai pertanggung jawaban kepada berbagai pihak khususnya pihak-pihak di luar eksekutif. SAP ini telah diamanatkan berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004.

2.3 Sistem Pengendalian Intern (SPI)

Dengan adanya tiga paket uu telah memberikan implikasi pengelolaan keuangan negara yang terdesentralisasi yang diwujudkan dalam suatu sistem yang transparan, akuntabel dan terukur. Guna mewujudkan itu semua diperlukan suatu sistem pengendalian intern yang dapat memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan instansi secara efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai wujudnya dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, pasal 58 ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Oleh karena itu lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern

Pemerintah. Terbitnya PP Nomor 60 Tahun 2008 tersebut selain sebagai amanah dari reformasi di bidang keuangan negara juga ditujukan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah sebagaimana dijelaskan di atas. Dengan membangun SPIP secara berkelanjutan pada akhirnya ditujukan untuk menciptakan pelaporan keuangan pemerintah yang handal, kegiatan yang efektif dan efisien, taat pada peraturan, serta iklim yang kondusif untuk mencegah korupsi (*clean government*), memperkuat akuntabilitas yang akhirnya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut PP nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, SPI adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Suatu SPIP dikatakan baik jika memenuhi lima unsur SPI (Sudjono dan Hoesada dalam Kawedar, 2010) yaitu:

1. Lingkungan pengendalian dalam instansi pemerintah yang memengaruhi efektivitas pengendalian intern.
2. Penilaian risiko atas kemungkinan kejadian yang mengancam pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah.

3. Kegiatan pengendalian untuk mengatasi risiko serta penetapan dan pelaksanaan kebijakan dan prosedur untuk memastikan bahwa tindakan mengatasi risiko telah dilaksanakan secara efektif.
4. Informasi dan komunikasi. Informasi adalah data yang telah diolah yang dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan atau informasi dengan menggunakan simbol atau lambang tertentu baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendapatkan umpan balik.
5. Pemantauan pengendalian intern atas mutu kinerja SPI dan proses yang memberikan keyakinan bahwa temuan audit dan evaluasi lainnya segera ditindaklanjuti.

2.4 SPI dalam LKPD

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. UU no 01 tahun 2004 pasal 56 ayat (4) menyatakan bahwa kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD di lingkungan tempat kerjanya telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan laporan keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

SPIP merupakan proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara/daerah, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Pengendalian intern yang berlaku dalam entitas pelaporan (pemda) merupakan faktor yang menentukan keandalan laporan keuangan yang dihasilkan oleh entitas tersebut. Pengendalian intern pada pemerintah kota dan kabupaten dirancang dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP). Fungsi SPI sangat penting untuk menghasilkan informasi keuangan yang dapat diandalkan.

2.5 Pemeriksaan LKPD

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. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK. Pentingnya pemeriksaan laporan keuangan dilakukan oleh pihak yang independen dikarenakan informasi dalam laporan keuangan memiliki konsekuensi ekonomis yang substansial dalam pengambilan keputusan. Selain itu para pengguna laporan keuangan memerlukan pihak yang independen tersebut untuk mendapatkan penjelasan tentang kualitas informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

Pemeriksaan atas laporan keuangan dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/ opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan.

2.5.1 Opini BPK

Opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi (keuangan) yg disajikan dlm laporan keuangan. Menurut Pasal 1 UU No 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, opini didasarkan pada kriteria:

1. kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan,
2. kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*),
3. kepatuhan terhadap peraturan perundang–undangan,
4. efektivitas sistem pengendalian intern.

Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa (IHPS semester1, 2010 : 11), yaitu :

1. Opini **Wajar Tanpa Pengecualian** – WTP (*unqualified opinion*), termasuk di dalamnya opini wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelasan – WTPDPP (*unqualified opinion with modified wording*); opini wajar tanpa pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material dan informasi keuangan dalam laporan keuangan dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

2. Opini **Wajar Dengan Pengecualian** – WDP (*qualified opinion*); opini wajar dengan pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan yang tidak dikecualikan dalam opini pemeriksa dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.
3. Opini **Tidak Wajar** – TW (*adverse opinion*); opini tidak wajar menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.
4. Pernyataan **Menolak Memberikan Opini** atau **Tidak Memberikan Pendapat** – TMP (*disclaimer of opinion*); pernyataan menolak memberikan opini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan. Dengan kata lain, pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

2.5.2 Pemeriksaan SPI dalam LKPD

Standar pemeriksaan keuangan negara mengharuskan pemeriksa (BPK) untuk mengungkapkan kelemahan atas pengendalian intern entitas berdasarkan PP

Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP. Di dalam melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan, BPK wajib menguji dan menilai SPI pemerintah daerah yang bersangkutan. UU no 15 tahun 2004 pasal 12 berbunyi “Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah.”

Salah satu kriteria pemberian opini adalah evaluasi atas efektivitas SPI. SPI dinyatakan memadai apabila unsur-unsur dalam SPI menyajikan suatu pengendalian yang saling terkait dan dapat meyakinkan pengguna bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material. Pemeriksaan SPI ini akan mempengaruhi opini yang diberikan oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang bersangkutan.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa LKPD yang memperoleh opini WTP dan WDP pada umumnya memiliki pengendalian intern telah memadai. Adapun LKPD yang memperoleh opini TMP dan TW memerlukan perbaikan pengendalian intern dalam hal keandalan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Masih banyaknya opini TMP dan TW yang diberikan oleh BPK menunjukkan efektivitas SPI pemerintah daerah belum optimal. Kelemahan pengendalian intern atas pemerintah daerah sebagian besar karena belum memadainya unsur lingkungan pengendalian dan aktivitas pengendalian. Lingkungan pengendalian yang diciptakan seharusnya menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk menerapkan SPI. SPI didesain untuk dapat mengenali apakah SPI telah memadai dan mampu mendeteksi adanya kelemahan.

Kelemahan tersebut mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian yang menimbulkan kasus-kasus kelemahan SPI sebagai berikut.

1. Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, yaitu kelemahan sistem pengendalian yang terkait kegiatan pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan.
2. Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, yaitu kelemahan pengendalian yang terkait dengan pemungutan dan penyetoran penerimaan negara/daerah serta pelaksanaan program/kegiatan pada entitas yang diperiksa.
3. Kelemahan struktur pengendalian intern, yaitu kelemahan yang terkait dengan ada/tidak adanya struktur pengendalian intern atau efektivitas struktur pengendalian intern yang ada dalam entitas yang diperiksa.

2.6 Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian – penelitian tersebut juga melihat pengaruh antara Sistem pengendalian Intern (SPI) dengan opini BPK akan tetapi lebih spesifik terhadap satu opini saja atau untuk satu kabupaten saja. Penelitian tersebut diantaranya adalah :

- a. Sunarsih (2007) meneliti tentang Faktor –Faktor yang Mempengaruhi Opini *Disclaimer* BPK untuk Laporan Keuangan di Lingkungan Departemen di Jakarta. Hasil penelitian ini diketahui probabilitas opini *disclaimer* karena kelemahan SPI -770,809, hasilnya negatif sehingga

terjadi hubungan searah antara kelemahan SPI dengan opini *disclaimer*, artinya semakin lemah SPI semakin mendapat opini *disclaimer*.

- b. Penelitian Kawedar (2007) yang berjudul Opini Audit dan Sistem Pengendalian Intern, mendapatkan hasil penelitian bahwa karena kelemahan sistem pengendalian internnya, kabupaten Purworejo pada tahun 2007 mendapatkan penurunan opini yaitu dari WDP menjadi TMP.
- c. Nugraha (2010) dalam penelitiannya yang berjudul *The Influence Of Internal Control System To The Reliability Of Local Government Financial Statement*, memperoleh hasil bahwa sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap keandalan laporan keuangan. (Nugraha, Politeknik Negeri Bandung, 2010).

Penelitian terdahulu menguji kelemahan SPI terhadap opini *disclaimer*.

Penelitian tersebut hanya terbatas pada satu opini BPK saja sedangkan penelitian ini menguji kelemahan SPI terhadap empat opini yang diberikan oleh BPK. Penelitian ini juga mengambil sampel pemerintah kabupaten dan kota seluruh Indonesia. Menurut Ikhtisar hasil pemeriksaan semester BPK, salah satu kriteria pemberian opini adalah evaluasi atas efektivitas SPI. Dari penelitian terdahulu dapat disimpulkan bahwa kelemahan sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap opini BPK. Kelemahan sistem pengendalian intern tersebut terdiri dari kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kelemahan SPI berpengaruh terhadap opini bpk, hal ini berarti unsur – unsur kelemahan SPI juga berpengaruh terhadap opini BPK. Oleh karena itu, peneliti mengangkat hipotesis sebagai berikut:

H1 : Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan berpengaruh positif terhadap opini BPK

H2 : Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja berpengaruh positif terhadap opini BPK

H3 : Kelemahan struktur pengendalian intern berpengaruh positif terhadap opini BPK