

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah merupakan salah satu organisasi sektor publik, entitas yang menjalankan roda pemerintahan suatu negara yang legitimasinya berasal dari masyarakat. Dalam menjalankan kepercayaan masyarakat mengelola negara untuk mencapai kesejahteraan secara adil dan merata dalam melaksanakan pembangunan negara. Diperlukan pemerintahan yang bersih dari hal - hal yang merugikan negara seperti kolusi, nepotisme, dan korupsi.

Pemerintahan yang bersih atau *good governance* memiliki tiga pilar utama yang merupakan elemen dasar yang saling berkaitan. Ketiga elemen dasar tersebut adalah partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Suatu pemerintahan yang baik harus membuka pintu yang seluas-luasnya agar semua pihak yang terkait dalam pemerintahan tersebut dapat berperan serta atau berpartisipasi secara aktif. Jalannya pemerintahan harus diselenggarakan secara transparan dan pelaksanaan pemerintahan tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan.

Dalam kaitannya, akuntabilitas atau kemampuan memberikan pertanggungjawaban merupakan dasar sangat diperlukan dari pelaporan keuangan. Pelaporan keuangan pemerintah memegang peran yang penting agar dapat memenuhi tugas pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dalam suatu masyarakat yang demokratis. Indonesia merupakan negara yang demokrasi oleh karena itu akuntabilitas dalam sektor publik sangat diperlukan.

Mekanisme audit merupakan sebuah mekanisme yang dapat menggerakkan makna akuntabilitas di dalam pengelolaan sektor pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau instansi pengelola aset negara lainnya.

Dalam negara demokrasi, “pelaporan keuangan yang transparan” merupakan hal yang dituntut oleh rakyat kepada pemerintahnya. Begitupun sebaliknya, dalam negara demokrasi, pemerintah berkewajiban memberikan laporan keuangan yang

transparan kepada rakyat. Pemerintah demokratis harus bertanggung jawab atas integritas, kinerja dan kepengurusan, sehingga pemerintah harus menyediakan informasi yang berguna untuk menaksir akuntabilitas serta membantu dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik guna perkembangan kemajuan negara. Seiring dengan munculnya tuntutan dari masyarakat agar organisasi sektor publik mempertahankan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik serta *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya serta untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik, maka diperlukan audit terhadap organisasi sektor publik tersebut.

Menurut Arens, Elder dan Beasley dalam buku berjudul *Auditing dan Jasa Assurance* (2011:4) audit adalah pengumpulan data dan evaluasi bukti tentang informasi untuk menentukan dan melaporkan derajat kesesuaian antara informasi itu dan kriteria yang telah ditetapkan. Arens, Alvin. A, Randal J. Elder, Mark S. 2014. *Auditing and Assurance service*. Edisi keduabelas. Jilid Satu. Jakarta: Erlangga. Prentice Hall International. New York. Meskipun auditing hanya memiliki pengertian yang tepat ketika digunakan dalam modifikasi yang terbatas, namun untuk auditing pajak ataupun auditing keuangan, satu definisi umum dapat dikemukakan sebagai berikut: “Suatu proses sistematis secara objektif penyediaan dan evaluasi buktibukti yang berkenaan dengan asersi tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, guna memastikan derajat atau tingkat hubungan antara asersi tersebut dengan kriteria yang ada, serta mengomunikasikan hasil yang diperoleh tersebut kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Audit sektor publik dikenal sebagai audit keuangan pemerintahan, yang penjabarannya secara detail diatur dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pemeriksaan keuangan negara dilakukan oleh auditor independen pemerintah yang dikenal dengan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Dalam melakukan pemeriksaan, auditor BPK RI berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang dikeluarkan sendiri oleh badan tersebut melalui Peraturan BPK RI No. 1 Tahun 2007. SPKN mengungkapkan bahwa Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai apakah laporan keuangan telah disajikan

secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Pemerintah juga diwajibkan menyusun laporan keuangan dengan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 yang dalam perkembangannya diperbaharui menjadi PP Nomor 71 Tahun 2010. PP RI No.71 Tahun 2010 pasal 1 ayat (3) tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, standar akuntansi pemerintahan (SAP), adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian SAP merupakan persyaratan dan dasar yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas pelaporan keuangan pemerintah di Indonesia (Langelo, dkk, 2015).

PP RI No.71 Tahun 2010 pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual adalah standar akuntansi pemerintahan yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD. Basis Akrual untuk neraca berarti bahwa aset, kewajiban dan ekuitas dana diakui dan di catat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas di terima atau di bayar.

SAP berbasis Akrual tersebut dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) dan dilengkapi dengan Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah. PSAP dan Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan dalam rangka SAP Berbasis Akrual dimaksud tercantum dalam Lampiran I PP No.71 Tahun 2010.

SPKN merupakan pedoman dalam proses audit di Indonesia, sedangkan SAP digunakan sebagai pedoman dalam mengatasi berbagai kebutuhan yang muncul dalam pelaporan keuangan, akuntansi, dan audit di pemerintahan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pemeriksaan keuangan terdiri dari tiga proses yaitu tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan, yang seluruhnya bertujuan untuk memberikan

pernyataan/opini. Opini dari auditor memegang peranan penting dalam menentukan integritas informasi dari laporan keuangan yang di audit (Chang, dkk, 2009).

Berbicara tentang opini, BPK memiliki empat kelas pernyataan terhadap tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Keempat tingkatan opini tersebut yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar dan Tidak Menyatakan Pendapat. Di seluruh bagian Indonesia, opini WTP atau Wajar Tanpa Pengecualian merupakan suatu pencapaian yang setiap tahun dikejar mati-matian oleh hampir semua pemangku kepentingan pada lingkup pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini terjadi karena perolehan opini WTP pada umumnya akan mencerminkan kinerja yang baik dimata masyarakat dan juga pihak-pihak lain yang memerlukan pertanggung jawaban atas pengelolaan keuangan Negara. Semakin tampak baik kinerjanya, maka masyarakat serta pihak-pihak berkepentingan lainnya juga akan semakin mempercayakan pengelolaan keuangan Negara kepada pemerintah, dan begitu pula sebaliknya.

Melihat fenomena berbondong-bondongnya para pejabat pengelola keuangan Negara dalam mengejar predikat WTP, mengingatkan kita pada peristiwa Operasi Tangkap Tangan KPK terkait dugaan suap yang melibatkan salah satu Kementerian di Indonesia dengan beberapa oknum pejabat dan auditor BPK RI. Dua pejabat Kemendes PDDT diduga memberikan suap terhadap pejabat dan auditor BPK RI terkait pemberian opini WTP oleh BPK RI terhadap laporan keuangan Kemendes PDDT tahun anggaran 2016. Kasus ini tentu menimbulkan kekhawatiran masyarakat atas sikap profesionalisme dan independensi BPK dalam menjalankan tugasnya, khususnya dalam mengeluarkan opini audit. Selain dugaan kasus suap diatas, Indonesia juga pernah dihebohkan dengan berita tertangkapnya beberapa kepala daerah terkait kasus korupsi. Lagi dan lagi, kasus korupsi tersebut dikaitkan-kaitkan dengan pemberian opini WTP oleh BPK. Pasalnya, beberapa kepala daerah yang terjerat korupsi tersebut merupakan peraih opini WTP atas daerah yang mereka pimpin. Yang menjadi pertanyaannya adalah bagaimana bisa peraih opini WTP masih saja terjerat kasus korupsi yang berhubungan dengan keuangan di daerahnya? Bagaimanakah pemeriksaan dan penilaian atas laporan keuangan daerah tersebut?

Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disajikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang memuat opini auditor. Sebelum disajikan dalam LHP, audit atas laporan keuangan melewati tiga proses yaitu tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Salah satu konsep penting dan mendasar dalam ketiga tahap tersebut adalah konsep materialitas. Dalam audit atas laporan keuangan, auditor tidak dapat memberikan jaminan kepada klien atau pihak lain, bahwa laporan keuangan auditan adalah akurat. Ini dikarenakan auditor tidak memeriksa setiap transaksi yang terjadi dalam tahun yang diaudit sehingga tidak dapat menentukan apakah semua transaksi yang terjadi telah diakuntansikan dengan sebagaimana mestinya. Sehingga dalam audit atas laporan keuangan, auditor hanya memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan sebagai keseluruhan telah disajikan secara wajar dan tidak terdapat salah saji material karena kekeliruan dan kecurangan. Disinilah konsep materialitas menjadi sangat penting. Konsep ini menunjukkan seberapa besar salah saji yang dapat diterima oleh auditor agar pemakai laporan keuangan tidak terpengaruh oleh salah saji tersebut.

Pada intinya auditor harus memiliki pertimbangan tingkat materialitas tersendiri sebagai salah satu item penting dalam menjalankan prosedur audit. Materialitas merupakan besarnya salah saji informasi keuangan yang dengan memperhitungkan situasinya, menyebabkan pertimbangan seseorang yang mengandalkan informasi tersebut akan berubah atau terpengaruh oleh salah saji tersebut. Pada dasarnya, tingkat materialitas dapat ditentukan dengan dua pendekatan. Pendekatan pertama diukur dengan metode kuantitatif, yaitu materialitas ditetapkan pada suatu variabel kuantitatif tertentu yang digunakan sebagai standar atau ambang batas yang berfungsi untuk menentukan signifikan tidaknya salah saji yang terdeteksi. Dengan pendekatan ini, salah saji yang berada diatas ambang batas dianggap material dan begitu juga sebaliknya. Pendekatan kedua diukur dengan metode kualitatif, yaitu pendekatan materialitas yang lebih menitikberatkan pada pertimbangan professional auditor yang didasarkan pada cara pandang, pengetahuan, serta pengalaman pada situasi dan kondisi tertentu, yang kemudian nilainya nanti dapat berbeda-beda pada tiap-tiap auditor.

Sehubungan dengan pengukuran tingkat materialitas berdasarkan metode kualitatif, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pertimbangan professional

auditor dalam menetapkan tingkat materialitas. Faktor-faktor tersebut antara lain profesionalisme, etika profesi, independensi, dan pengalaman auditor. Keempat faktor kualitatif tersebut melekat pada personaliti setiap auditor dengan taraf dan kadar yang berbeda-beda. Namun meskipun dengan taraf dan kadar yang berbeda, pertimbangan professional auditor yang benar-benar professional akan selalu berhasil menentukan tingkat materialitas yang nilainya tidak berada jauh dari standar ideal nilai materialitas pada tiap-tiap kasus audit yang ditangani. Menurut PSP 100 Standar Umum SPKN, profesionalisme adalah kemampuan, keahlian, dan komitmen profesi dalam menjalankan tugas. SPKN menyatakan bahwa pemeriksa harus menggunakan kemahiran professional secara cermat dan seksama di seluruh proses pemeriksaan, termasuk pada saat menentukan pertimbangan tingkat materialitas. Semakin tinggi profesionalisme auditor diduga dapat menentukan pertimbangan tingkat materialitas yang semakin ideal.

Etika profesi memiliki pengertian sebagai suatu sikap hidup yang bertujuan untuk dapat memberikan suatu pelayanan yang bersifat profesional terhadap masyarakat. Secara lebih jauh sebenarnya suatu etika profesi juga berperan sebagai norma dan nilai serta aturan bagi anda dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab anda. Etika profesi bagi auditor BPK adalah norma-norma yang harus dipatuhi oleh setiap anggota BPK selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas BPK. Semakin tinggi etika profesi yang melekat pada diri auditor diduga dapat tercipta pertimbangan tingkat materialitas yang semakin ideal. Sedangkan, masih menurut PSP 100 Standar Umum SPKN, independensi adalah suatu sikap dan tindakan dalam melaksanakan pemeriksaan untuk tidak memihak dan dipandang tidak memihak kepada siapapun, serta tidak dipengaruhi dan dipandang tidak dipengaruhi oleh siapapun. Dalam menentukan pertimbangan tingkat materialitas tentu dibutuhkan independensi yang tinggi agar pada akhirnya terbentuk opini audit yang objektif dan sesuai dengan kenyataan. Faktor terakhir dalam penelitian ini yaitu pengalaman. Setiap auditor memiliki pengalaman yang berbeda-beda. Semakin banyak pengalaman kerja auditor, maka diduga semakin besar pula *instinct* mereka dalam menentukan pertimbangan tingkat materialitas yang ideal.

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) RI memberikan beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Audit Tahun 2018.

Pertama, terdapat beberapa capaian yang positif terhadap target Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2018 yang ditetapkan dalam APBN 2018, yaitu realisasi inflasi sebesar 3,13% dari target 3,50%, dan tingkat bunga Surat Perbendaharaan Negara 3 bulan sebesar 5% dari target 5,2%," ujar Ketua BPK Moermahadi Soerja Djanegara di Gedung DPR RI Jakarta, Selasa (28/5/2019).

Berdasarkan laporan BPK, mencatat bahwa LHP LKPP tahun 2018 mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP). Predikat ini menjadi tiga kali berturut turut sejak tahun 2016.

LKPP yang diperiksa oleh BPK terdiri atas 86 laporan keuangan kementerian lembaga (LKKL), dan 1 laporan keuangan bendahara umum negara (LKBUN). Totalnya yakni 87 laporan. Secara rinci, LKPP 2018 yang sesuai standar BPK terdapat 82 laporan, sehingga 95% LKPP mendapat predikat WTP. Lalu, 4 laporan sisanya mendapat predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP), atau masih perlu ada perbaikan.

Adapun, 4 laporan yang mendapat WDP adalah Kementerian PUPR, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kementerian Pemuda dan Olahraga (Kemenpora), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Adapula satu lembaga yang mendapatkan predikat tidak menyatakan pendapat (TMP/disclaimer) adalah Badan Keamanan Laut.

Penelitian ini dianggap penting karena penelitian ini mengenai opini audit. Pengembangan mengenai topik-topik baru dalam rangka meningkatkan opini audit atas laporan keuangan pemerintah pusat. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dilakukan penelitian yang berjudul Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah dan Temuan Audit terhadap Opini Audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2018.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah berpengaruh terhadap Opini Audit?
2. Apakah Temuan Audit berpengaruh terhadap Opini Audit?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh standar akuntansi pemerintah terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah pusat.
2. Untuk mengetahui pengaruh temuan audit terhadap opini audit atas laporan keuangan pemerintah pusat.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu di bidang Audit Sektor Publik khususnya yang berkaitan dengan standar akuntansi pemerintah, temuan audit dan opini audit atas laporan keuangan pemerintah pusat.

2. Bagi Pemerintah Pusat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak-pihak yang terkait di pemerintah pusat, sehingga lebih mudah mencari alternatif untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas kinerja serta memperoleh opini wajar tanpa pengecualian pada LKPD.

3. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam menyelesaikan tugas perkuliahan maupun skripsi yang berkaitan dengan standar akuntansi pemerintah, temuan audit dan opini audit atas laporan keuangan pemerintah pusat.