

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pemeriksaan Keuangan Negara

2.1.1 Gambaran Umum Pemeriksaan Keuangan Negara

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004, pemerintah diharuskan mengelola keuangan negara dengan baik. Artinya, keuangan negara harus diadministrasikan dengan menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikelola secara efisien, ekonomis, efektif, penyajian informasi keuangan bersifat transparan, dan mempertanggungjawabkannya dalam bentuk laporan keuangan guna mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemerintah menyajikan informasi mengenai pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah.

Atas laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah, perlu dilakukan pemeriksaan yang didasari oleh standar pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Standar yang digunakan oleh BPK dalam melakukan pemeriksaan, yaitu Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Nomor 1 Tahun 2017 (SPKN 2017). Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.

Sesuai dengan SPKN 2017, pemeriksaan yang dimaksud mencakup proses sebagai berikut.

Pemeriksaan keuangan negara adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004, terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan merupakan pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja diartikan sebagai pemeriksaan pengelolaan keuangan negara atas aspek efektivitas, efisiensi, dan ekonomis atas sistem pengendalian intern. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam kedua pemeriksaan lainnya.

Berdasarkan Buku Panduan Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP)/Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL)/Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (LKBUN), pemeriksaan atas LKPP/LKKL/LKBUN merupakan jenis pemeriksaan dengan tujuan memberikan opini atas kewajaran suatu laporan keuangan dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

2.1.2 Badan Pemeriksa Keuangan

Dalam Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 ditetapkan bahwa Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) mengadakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang bebas dan mandiri, kemudian hasil

pemeriksaan keuangan diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Tugas BPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, BAB III Bagian Kesatu, adalah melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan melaporkan hasil pemeriksaannya dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Kemudian LHP tersebut diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan kewenangannya. Selain itu, BPK juga menyerahkan LHP kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya apabila terdapat keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Dalam melaksanakan tugasnya, BPK diberikan kewenangan untuk menentukan objek pemeriksaan, menyusun rencana dan melakukan pemeriksaan, menetapkan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan, meminta keterangan dan/atau dokumen yang diperlukan untuk pemeriksaan, melakukan pemeriksaan di tempat yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi yang akan diperiksa, menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara dengan terlebih dahulu berkonsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah,

menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, merekrut tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK, membina dan melatih jabatan fungsional Pemeriksa, memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan, dan memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

2.1.3 Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan

Ketentuan mengenai pelaksanaan pemeriksaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004. Badan Pemeriksa Keuangan secara bebas dan mandiri menentukan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan. Sebelum melakukan pemeriksaan, pemeriksa harus memastikan kejelasan setiap penugasan pemeriksaan dan memiliki pemahaman mengenai entitas, mulai dari hal pokok/informasi hal pokok dan pengendalian internal. Kemudian pemeriksa akan mengukur risiko serta menentukan jenis dan sumber bukti. Pemeriksa juga harus menentukan batas materialitas dan membuat program audit.

Prosedur yang telah dirancang dalam program audit harus dilaksanakan dengan tepat untuk memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan layak. Pemeriksa dapat memperoleh bukti pemeriksaan dengan melakukan wawancara, survei, dan pengukuran. Dalam menentukan kecukupan dan ketepatan bukti, diperlukan pertimbangan profesional pemeriksa. Jika terdapat ketidaksesuaian antara laporan keuangan dengan kriteria, pemeriksa harus mengembangkan temuan pemeriksaan.

Temuan pemeriksaan dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Apabila terdapat temuan yang mengarah pada indikasi kecurangan, temuan pemeriksaan disajikan dalam LHP tanpa menjelaskan secara mendetail atas dugaan kecurangan, tetapi menitikberatkan dampaknya terhadap hal pokok/informasi hal pokok yang sejalan dengan tujuan pemeriksaan. Selain itu, pemeriksa wajib memberikan rekomendasi atas pemeriksaan kinerja dan juga memperoleh tanggapan tertulis atas hasil pemeriksaan dari pihak yang bertanggung jawab.

2.2 Opini

2.2.1 Gambaran Umum Opini

Dikutip dari SPKN 2017, opini merupakan kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran atas informasi yang disajikan dalam laporan keuangan yang dimuat dalam laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan. Opini yang diberikan oleh pemeriksa akan meningkatkan kualitas informasi atas laporan keuangan yang dihasilkan. Opini diberikan berdasarkan beberapa kriteria yang termuat dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, yaitu kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

2.2.2 Jenis Opini

Pemeriksa dapat memberikan empat jenis opini, yaitu opini wajar tanpa pengecualian, opini wajar dengan pengecualian, opini tidak wajar, dan pernyataan menolak memberikan opini.

- 1) Opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*)

Opini wajar tanpa pengecualian diberikan jika laporan keuangan disajikan secara wajar, artinya laporan keuangan telah disusun dalam semua hal yang material, sesuai dengan kerangka pelaporan yang berlaku sesuai yang ditunjukkan oleh bukti pemeriksaan.

2) Opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*)

Opini wajar dengan pengecualian diberikan jika atas bukti yang cukup dan tepat, pemeriksa menemukan kesalahan penyajian yang berdampak material tetapi tidak pervasif terhadap laporan keuangan, baik secara individual maupun secara agregasi atau pemeriksa tidak dapat memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan tepat, tetapi pemeriksa dapat menyimpulkan berdasarkan *professional judgement* bahwa jika ada kesalahan penyajian yang tidak terdeteksi, dampaknya kemungkinan dapat bersifat material, tetapi tidak pervasif.

3) Opini tidak wajar (*adversed opinion*)

Opini tidak wajar diberikan jika atas bukti yang cukup dan tepat, pemeriksa menemukan kesalahan penyajian yang berdampak material dan pervasif terhadap laporan keuangan.

4) Pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*)

Pernyataan menolak memberikan opini diberikan jika pemeriksa tidak dapat memperoleh bukti yang cukup dan tepat karena terdapat kondisi seperti pembatasan ruang lingkup pemeriksaan atau ketidakpastian yang berdampak material dan pervasif terhadap laporan keuangan.

2.2.3 Kriteria Penentuan Opini

Opini diberikan oleh pemeriksa berdasarkan beberapa kriteria yang dicantumkan dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014, yaitu kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

1) Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan

Kriteria penentuan opini yang pertama adalah kesesuaian laporan keuangan dengan standar akuntansi. Pemeriksa meneliti apakah laporan keuangan sudah sesuai dengan standar akuntansi/kriteria yang berlaku, dalam hal ini kriteria yang digunakan dan yang masih berlaku adalah Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Standar Akuntansi Pemerintah berisi prinsip-prinsip akuntansi yang digunakan untuk menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Peraturan yang mengatur mengenai SAP adalah PP Nomor 71 Tahun 2010. Peraturan ini ditetapkan sebagai pengganti peraturan sebelumnya, yaitu PP Nomor 24 Tahun 2005. Apabila laporan keuangan yang disusun tidak sesuai dengan SAP, pemeriksa akan mempertimbangkan materialitasnya terhadap kewajaran laporan keuangan.

2) Kecukupan pengungkapan

Kriteria yang kedua adalah kecukupan pengungkapan. Dalam Buletin Teknis SPKN Nomor 01, kecukupan pengungkapan mengandung arti bahwa informasi yang dapat mempengaruhi penggunaan, pemahaman, dan penafsiran laporan keuangan sudah memadai yang diperoleh dari laporan keuangan beserta catatannya. Kecukupan informasi yang diungkap dalam laporan keuangan harus

sesuai dengan yang ditentukan oleh SAP. Kecukupan pengungkapan informasi termasuk bentuk, susunan, dan isi laporan keuangan beserta catatan atas laporan keuangan. Apabila informasi laporan keuangan tidak diungkapkan secara memadai sesuai dengan SAP, pemeriksa harus mempertimbangkan dampak materialitas atas informasi yang tidak cukup diungkapkan dalam laporan keuangan.

3) Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan

Pernyataan Standar Pemeriksaan Nomor 03 yang dikutip dari Buletin Teknis SPKN Nomor 01 menetapkan Standar Pelaporan Tambahan Kedua yang berbunyi sebagai berikut.

”Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan harus mengungkapkan bahwa pemeriksa telah melakukan pengujian atas kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan”.

Adanya penyimpangan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang sifatnya material dan berdampak terhadap kewajaran laporan keuangan akan mempengaruhi opini pemeriksa. Penyimpangan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditemukan diungkapkan dalam laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan dan laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

4) Efektivitas sistem pengendalian intern

Efektivitas sistem pengendalian intern turut menjadi kriteria penentuan opini. Efektivitas sistem pengendalian intern tercermin dari kewajaran penyajian laporan keuangan dan kecukupan pengungkapan informasi laporan keuangan. Sistem pengendalian intern yang tidak efektif cenderung akan mengakibatkan potensi ketidakwajaran laporan keuangan meningkat. Penilaian efektivitas sistem

pengendalian intern ditentukan dari desiannya dan pelaksanaannya. Suatu desain sistem yang baik akan sia-sia jika tidak dilaksanakan. Maka dari itu, pemeriksa harus mengungkapkan kelemahan sistem pengendalian intern yang dapat mempengaruhi opini.

2.2.4 Mekanisme Pemberian Opini

Opini yang diberikan oleh pemeriksa atas laporan keuangan diusulkan melalui beberapa tahapan sesuai yang tertera pada Panduan Pemeriksaan LKPP/LKKL/LKBUN. Tahapan yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1) Identifikasi masalah yang berpengaruh terhadap kewajaran laporan keuangan

Temuan yang teridentifikasi oleh pemeriksa dapat dikatakan berpengaruh terhadap opini apabila temuan tersebut berkaitan dengan asersi manajemen secara material dalam laporan keuangan atau sifat yang membatasi lingkup pemeriksaan pemeriksa. Temuan dapat memiliki pengaruh terhadap opini jika berkaitan dengan paling sedikit satu dari dua faktor di bawah ini:

- a. Terdapat penyimpangan terhadap standar audit berupa pembatasan ruang lingkup sehingga pemeriksa tidak dapat menerapkan standar audit. Temuan ini berkaitan dengan jumlah bukti maupun catatan akuntansi yang tidak mencukupi untuk dijadikan sebagai dokumen sumber pelaksanaan prosedur audit dan/atau sistem pengendalian yang lemah sehingga pemeriksa menyatakan bahwa sistem gagal menyajikan informasi yang wajar.
- b. Laporan keuangan tidak disajikan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku secara umum dan penerapannya tidak dilakukan secara konsisten.

2) Mengukur salah saji atau potensi kesalahan yang terjadi

Pemeriksa akan mempertimbangkan apakah temuan yang teridentifikasi berdampak kepada kewajaran atas seluruh akun atau dapat dilokalisasi. Di samping itu, pemeriksa juga harus melakukan perhitungan apakah temuan tersebut berdampak hanya kepada suatu akun atau juga terhadap akun lainnya.

- 3) Menetapkan apakah potensi salah saji tersebut material dan berpengaruh secara luas terhadap laporan keuangan secara keseluruhan

Setelah kedua langkah di atas dilakukan, pemeriksa mengukur materialitas potensi salah saji. Pengukuran dilakukan dengan melakukan perbandingan salah saji dengan materialitas yang sebelumnya telah ditentukan oleh pemeriksa. Di tahap perencanaan pemeriksaan, pemeriksa sudah menentukan dua jenis materialitas sesuai dengan Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/10/2013 tentang Petunjuk Teknis Penetapan Batas Materialitas Pemeriksaan Keuangan, yaitu:

- a. *Planning materiality (PM)*, yaitu materialitas yang ditetapkan atas laporan keuangan secara menyeluruh. Tingkat materialitas ini ditentukan dari pemahaman awal pemeriksa yang dinilai berdasarkan sistem pengendalian intern entitas beserta informasi-informasi yang dianggap penting.
- b. *Tolerable Misstatement (TM)*, yaitu kesalahan dalam penyajian laporan keuangan yang masih dapat ditoleransi oleh pemeriksa yang dianggap tidak mengakibatkan perubahan pandangan pengguna terhadap laporan keuangan.

Tingkat materialitas untuk entitas nirlaba ditentukan sesuai Juknis yaitu sebesar 0,5%-5% dari total belanja. Kemudian PM akan dihitung berdasarkan tingkat materialitas dikali dengan basisnya.

Tabel II. 1 Pengaruh Opini Tahun Sebelumnya terhadap Persentase PM

Opini Tahun Sebelumnya	% PM
Adverse/Disclaimer	0,5%-1%
WDP	1%-3%
WTP	3%-5%

Sumber: Diolah penulis dari Juknis Penetapan Batas Materialitas BPK

Persentase PM dapat dipengaruhi oleh pernyataan opini atas laporan keuangan entitas pada tahun sebelumnya. Untuk opini *adverse/disclaimer* pada tahun sebelumnya, persentase PM ditentukan pada kisaran 0,5-1%. Entitas yang mendapat opini WDP pada tahun sebelumnya, persentase PM ditentukan pada kisaran 1-3%. Jika opini pada tahun sebelumnya adalah WTP, persentase PM ditentukan pada kisaran 3-5%. Sedangkan untuk TM, penentuannya ditentukan sesuai dengan proporsi nilai setiap akunnya dengan mendasar kepada pertimbangan profesional pemeriksa.

Planning materiality dan *Tolerable Misstatement* yang sudah ditentukan di awal akan dievaluasi kembali pada saat memasuki tahap pelaporan (di akhir pelaksanaan pemeriksaan). Setelah PM dan TM sudah dianggap valid, pemeriksa akan membandingkan salah saji akun dengan TM dan membandingkan keseluruhan salah saji dengan PM.

Perbandingan terhadap TM dan PM tentunya harus dilakukan dengan pertimbangan yang memadai, baik dari aspek kuantitatif maupun aspek kualitatif. Dari segi kuantitatif, jika keseluruhan salah saji lebih kecil dari PM dan salah saji tiap akun tidak lebih dari TM akun yang bersangkutan, maka pemeriksa dapat menyatakan opini Wajar Tanpa Pengecualian. Sebaliknya, jika keseluruhan salah saji lebih besar dari PM dan/atau salah saji tiap akun lebih dari TM akun yang bersangkutan, maka pemeriksa akan mempertimbangkan untuk memberikan opini selain Wajar Tanpa Pengecualian. Opini yang dapat diberikan yaitu Wajar Dengan Pengecualian atau Tidak Wajar atau Tidak Menyatakan Pendapat tergantung dari sifat pervasif salah saji, asersi yang terpengaruh, dan pertimbangan pemeriksa.

Sedangkan dari segi kualitatif, pemeriksa harus mempertimbangkan pentingnya salah saji jika dikaitkan dengan asersi yang meliputi *valuation, presentation, existence atau occurrence, right and obligation, serta completeness*. Selain itu, pemeriksa juga harus mempertimbangkan luasnya akibat dari salah saji, baik dari jumlah akunnya maupun jumlah laporan yang terpengaruh.