

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan yang tersebar dari Sabang sampai Merauke, dalam menjalankan roda pemerintahannya Presiden dibantu oleh Gubernur dan Bupati untuk membangun Indonesia menjadi negara yang maju dan makmur disegala bidang. Era Reformasi dimulailah penerapan sistem pemerintahan khususnya dalam hal administrasi keuangan yang sudah tidak lagi berpusat (sentralisasi) melainkan telah berubah menjadi desentralisasi, yaitu daerah diberikan kewenangan dalam pengelolaan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah yang berperan dalam pembiayaan pembangunan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah mengatur tentang perimbangan yang merupakan aspek penting dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah.

Reformasi keuangan daerah memberi kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan rumah tangga daerahnya sendiri dengan lebih otonom karena disadari bahwa yang lebih mengerti dan paham mengenai persoalan daerah adalah daerahnya sendiri. Kesempatan ini membuktikan kepada daerah untuk membuktikan kemandiriannya.

Untuk mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*) terdapat tiga prinsip utama yang mendasari yaitu transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi serta efektivitas. Transparansi yaitu keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Akuntabilitas yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja serta tindakan seseorang, badan hukum, pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban. Efisiensi dan efektivitas diperoleh dari pengelolaan keuangan sektor publik yang baik dimulai sejak tahap perencanaan.

Melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara telah merubah pola pikir yang lebih efisien, profesionalitas, akuntabel, dan transparan dengan melakukan perubahan dari anggaran tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja yang membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja di lingkungan pemerintah. Pada pasal 68 dan 69 Undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas.

Prinsip-prinsip pokok yang tertuang dalam ketiga undang-undang tersebut menjadi dasar penetapan instansi pemerintah untuk menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU). BLU ini diharapkan dapat menjadi

langkah awal dalam pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. BLU pada dasarnya adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan yang berbasis pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi.

Sesuai pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan:

“Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan dan/ atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas”.

Pengertian ini kemudian diadopsi kembali dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 74 tahun 2012 atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Tujuan dibentuknya BLU adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pasal 69 ayat (7) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, pasal 2 yang menyebutkan bahwa:

“BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat”.

Praktik bisnis yang sehat artinya berdasarkan kaidah manajemen yang baik akan mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian serta pertanggungjawaban. Secara umum asas badan layanan umum adalah pelayanan

umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan, tidak terpisah secara hukum dari instansi induknya.

Badan Layanan Umum dibagi menjadi dua, Badan Layanan Umum (pusat) dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan masing-masing mempunyai pengaturan sendiri. Untuk instansi pemerintah yang ditetapkan sebagai Badan Layanan Umum (pusat), maka pengaturannya mengikuti ketentuan yang ada dalam PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang sekarang telah diatur melalui PP Nomor 74 Tahun 2012. Sedangkan instansi pemerintah yang ditetapkan sebagai Badan Layanan Umum Daerah selain diatur seperti BLU pusat tetapi diatur juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

BLU terbagi menjadi 3 kelompok, yaitu:

1. BLU yang kegiatannya menyediakan barang atau jasa meliputi rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain;
2. BLU yang kegiatannya mengelola wilayah atau kawasan meliputi otoritas pengembangan wilayah dan kawasan ekonomi terpadu (Kapet);
3. BLU yang kegiatannya mengelola dana khusus meliputi pengelola dana bergulir, dana Usaha Kecil dan Menengah (UKM), penerusan pinjaman dan tabungan pegawai.

Untuk dapat menjadi BLU, suatu instansi harus memenuhi tiga persyaratan pokok, yaitu persyaratan substantif terkait dengan penyelenggaraan layanan umum, persyaratan teknis terkait dengan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan,

serta persyaratan administratif terkait dengan terpenuhinya dokumen seperti pola tata kelola, rencana strategis bisnis, standar layanan minimal, laporan keuangan pokok, dan laporan audit/bersedia untuk diaudit.

Laporan keuangan tiwulan terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA)/laporan operasional, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan, disertai laporan kinerja. Laporan keuangan semesteran dan tahunan terdiri dari : LRA/laporan operasional neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, disertai laporan kinerja. Penyampaian laporan keuangan BLU, adalah sebagai berikut :

1. Laporan triwulan paling lambat tanggal 15 (lima belas) setelah triwulan berakhir;
2. Laporan semesteran paling lambat tanggal 10 (sepuluh) setelah semesteran berakhir dan;
3. Laporan tahunan paling lambat tanggal 20 (dua puluh) setelah tahun berakhir.

Jika tanggal penyampaian laporan keuangan jatuh pada hari libur, maka penyampaian laporan keuangan paling lambat dilaksanakan pada hari kerja berikutnya.

Badan Layanan Umum diberikan kewenangan tersendiri oleh instansi induknya untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan keuangan, sebagai contoh BLU tidak langsung melaporkan pendapatan yang diterima kepada negara melainkan berhak untuk dikelola terlebih dahulu pendapatan yang diterima.

Pengelolaan Keuangan yang dilakukan Badan Layanan Umum diatur berdasarkan PP Nomor 74 Tahun 2012 yang terdiri dari perencanaan dan

penganggaran, dokumen pelaksanaan anggaran, pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, pengelolaan piutang dan utang, investasi, pengelolaan barang, penyelesaian kerugian, akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan, akuntabilitas kinerja, serta surplus dan defisit.

Pengelolaan keuangan BLU bertujuan untuk meningkatkan kinerja dalam hal pelayanan publik yang berbasis pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas, dan transparansi. Oleh karena itu, untuk memenuhi kriteria BLU yang akuntabel salah satunya adalah laporan keuangan yang berkualitas, maka BLU harus memenuhi kriteria kualitatif laporan keuangan yaitu relevan, andal, dapat dipahami, dan dapat diperbandingkan.

BLU dalam menjalankan setiap aktivitas operasional perusahaan memerlukan pengendalian internal sebagaimana dibutuhkan dalam organisasi sektor publik maupun swasta yang bertujuan untuk meminimalisir kesalahan yang terjadi pada saat pelaksanaan aktivitas kegiatan sehari-hari. Pengendalian ini dilakukan oleh pihak manajemen organisasi ataupun perusahaan.

Lingkungan pengendalian merupakan kondisi objektif yang ada pada organisasi. Kondisi ini sebagian besar ditentukan oleh pimpinan organisasi, dimana lingkungan pengendalian meliputi nilai, integritas, dan etika, komitmen terhadap kompetensi, partisipasi dewan pengawas, filosofi manajemen dan gaya operasi, struktur organisasi, pelimpahan wewenang, dan tanggung jawab dan kebijakan serta praktik sumber daya manusia (Arens, 2011 : 294-296).

Pratolo (Melinda, 2012:1) mengatakan bahwa baik buruknya *good corporate governance* suatu perusahaan memiliki keterikatan dengan pelaksanaan

pengendalian intern pada perusahaan tersebut. Dari kelima komponen pengendalian intern, komponen *control environment* atau lingkungan pengendalian merupakan pondasi dari komponen pengendalian intern lainnya.

Abdul Latief (Auditor Utama BPK) pada tahun 2011 saat mengaudit laporan keuangan BLU mengatakan bahwa:

Temuan-temuan yang umum didapatkan pada proses audit antara lain menyangkut proses pengintegritasian yang belum memadai, pencatatan dan pengelolaan kas BLU, serta kerjasama dengan pihak ketiga yang tidak memiliki perikatan yang jelas dan tidak memberikan kontribusi kepada penerimaan negara. Untuk itu diharapkan seluruh satker BLU dapat meningkatkan kepatuhan dan ketaatan atas aturan yang ada serta meningkatkan efektivitas pengendalian intern.

Badan Pemeriksaaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) pada laporan buku IV Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2012 yang dikeluarkan pada Maret 2013 menyampaikan adanya :

1977 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang terdiri atas tiga kelompok temuan yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern.

Kasus tersebut disajikan pada tabel berikut ini :

**Tabel 1.1**  
**Kelompok Temuan Sistem Pengendalian Internal**

No	Sub Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Internal</b>	
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	381
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	955
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	641
	Jumlah	1977

Sumber : Laporan BPK Buku IV IHPS, Maret 2013

Sementara itu, laporan hasil pemeriksaan BPK RI pada IHPS I Tahun 2013 pada bulan September 2013 menyampaikan hasil temuannya yaitu hasil

pemeriksaan kinerja mengungkapkan adanya 65 kasus kelemahan pengendalian intern yang mempengaruhi kehematan/ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Kelemahan tersebut terdiri atas 1 kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 13 kasus kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta 51 kasus kelemahan struktur pengendalian intern.

Selain itu, BPK menyampaikan hasil pemeriksaannya terhadap BLU dan Badan Lainnya yang menemukan bahwa terdapat 75 kasus kelemahan sistem pengendalian internal dan 173 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp. 160,49 Miliar pada instansi BLU. 106 kasus merupakan temuan yang berdampak pada finansial yang mengakibatkan kerugian, serta kekurangan penerimaan senilai Rp. 119,32 Miliar.

Sementara itu badan lainnya, terdapat 76 kasus kelemahan sistem pengendalian internal dan 159 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp. 859,84 Miliar. 76 kasus merupakan temuan yang berdampak pada finansial yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, kekurangan penerimaan senilai Rp. 852,67 Miliar.

Rincian hasil pemeriksaan BPK terhadap BLU dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 1.2**  
**Kelompok Temuan Pemeriksaan pada BLU dan Badan Lainnya**

No	Sub Kelompok Temuan	BLU		Badan Lainnya	
		Jumlah Kasus	Nilai	Jumlah Kasus	Nilai
		<b>Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Perundang-undangan yang Mengakibatkan</b>			
1	Kerugian Negara/Daerah	55	64.496,32	40	5.253,65
2	Potensi Kerugian Negara/Daerah	12	35.338,01	9	42.901,64

3	Kekurangan Penerimaan	39	19.489,22	27	804.522,06
	<b>Sub Total I</b>	<b>106</b>	<b>119.323,55</b>	<b>76</b>	<b>852.677,35</b>
4	Administrasi	37	-	60	-
5	Ketidakhematan/Peborosan/Ketidakekonomisan	5	489,28	13	4.280,35
6	Ketidakefektifan	25	40.686,28	10	2.887,79
	<b>Sub Total II</b>	<b>67</b>	<b>41.175,56</b>	<b>83</b>	<b>7.168,14</b>
<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Internal</b>					
7	Sistem Pengendalian Internal	75	-	76	-
	<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>160.499,11</b>	<b>235</b>	<b>859.845,49</b>

Sumber : Laporan BPK Buku IV IHPS, Maret 2013

Hasil evaluasi terhadap sistem pengendalian internal terhadap operasional BLU dan Badan lainnya menunjukkan terdapat 151 kasus kelemahan sistem pengendalian internal. Disajikan dalam tabel berikut ini :

**Tabel 1.3**  
**Kelompok Temuan Kelemahan Sistem Pengendalian Internal atas Operasional BLU dan Badan Lainnya**

No	Jenis Temuan	Jumlah Kasus		
		BLU	Badan Lainnya	Total
<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Internal</b>				
1	Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	17	25	42
2	Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	35	34	69
3	Struktur Pengendalian Internal	23	17	40
	<b>Jumlah</b>	<b>75</b>	<b>76</b>	<b>151</b>

Sumber : Laporan BPK Buku IV IHPS, Maret 2013

Berdasarkan data pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK terhadap BLU, dimana salah satu tujuan pengendalian internal adalah keandalan laporan keuangan namun pada kenyataannya masih terdapat kelemahan pada pengendalian internal BLU yang berakibat kerugian bagi negara sehingga dikhawatirkan laporan keuangan yang dihasilkan BLU.

Penelitian mengenai pengendalian internal dan kualitas laporan keuangan telah dilakukan sebelumnya diantaranya penelitian Sembiring, Leonardi pada tahun 2013 dengan judul Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia , Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Sistem Pengendalian Intern terhadap Keandalan dan Ketepatanwaktuan Pelaporan Keuangan Pemerintah yang menghasilkan bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh signifikan positif terhadap keandalan dan ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah.

Fadilah, Mailani pada tahun 2013 melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia Pengelola Keuangan dan Pengendalian Internal terhadap Kualitas Laporan Keuangan Dana Pensiun di Kota Bandung mengatakan bahwa pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Sukmaningrum, Tantriani pada tahun 2012 melakukan penelitian dengan judul Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah (studi empiris pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Semarang) menghasilkan bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh signifikan positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Rosalin Farastina pada tahun 2011 dengan judul Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keandalan Dan *Timeliness* Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum (Studi pada BLU di Kota Semarang) menyatakan bahwa pengendalian internal akuntansi berpengaruh signifikan terhadap keandalan pelaporan keuangan BLU dan pengendalian internal tidak berpengaruh signifikan terhadap *timeliness* pelaporan keuangan BLU.

Belum adanya penelitian mengenai Badan Layanan Umum di Program Studi Akuntansi Universitas Pendidikan Indonesia maupun di Kota Bandung sendiri, serta melihat adanya perbedaan hasil penelitian mengenai pengendalian internal memotivasi peneliti untuk meneliti mengenai kendala tersebut, pada Badan Layanan Umum di Kota Bandung berdasarkan permasalahan yang ada, maka penelitian ini mengambil judul **Pengaruh Pengendalian Internal terhadap Kualitas Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (Studi Pada BLU Terintegrasi Pusat di Kota Bandung).**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengendalian internal pada BLU terintegrasi pusat di Kota Bandung?
2. Bagaimana kualitas laporan keuangan pada BLU terintegrasi pusat di Kota Bandung?
3. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan BLU?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mempelajari, menganalisa, dan mengumpulkan data serta informasi mengetahui pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan BLU terintegrasi pusat di Kota Bandung.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Untuk menjawab atas permasalahan yang ada, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengendalian internal pada BLU terintegrasi pusat di Kota Bandung;
2. Untuk mengetahui kualitas laporan keuangan BLU terintegrasi pusat di Kota Bandung;
3. Untuk mengetahui pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan BLU.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara teoritis, dapat dijadikan wacana bagi perkembangan studi akuntansi khususnya pada sektor publik (pemerintah) mengenai konsep yang berkaitan dengan keuangan Badan Layanan Umum;
2. Bermanfaat bagi orang lain dan memberikan motivasi untuk melakukan penelitian selanjutnya mengenai Badan Layanan Umum.