

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1998 mendorong lahirnya reformasi dalam semua bidang. Lahirnya UU no.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menjadi landasan bagi pelaksanaan otonomi daerah sebagai bentuk dari reformasi. Dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam era reformasi saat ini, masyarakat menuntut terciptanya *Good Governance Government* (Pemerintahan yang baik). World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo; 2004:24). Karakteristik terciptanya *good governance* menurut UNDP (*United Nation Development Program*) antara lain adalah: (1) *Participation*; (2) *Rule of Law*; (3) *Transparency*; (4) *Responsiveness*; (5) *Consensus orientation*; (6) *Equity*; (7) *Efficiency and Effectiveness*; (8) *Accountability*; dan (9) *Strategy vision*.

Berbagai perubahan dalam pelaksanaan otonomi daerah harus tetap berpegang teguh pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah menurut Mardiasmo (2004:29) meliputi:

1. Akuntabilitas
2. *Value for Money*
3. Kejujuran dalam pengelolaan keuangan publik (*probity*)
4. Transparansi

5. Pengendalian

Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah (Mardiasmo, 2004:37). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Laporan Keuangan Daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama periode pelaporan.

Dilihat dari sisi internal, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja pemerintah dan unit kerja pemerintah daerah. Sedangkan dilihat dari sisi eksternal, laporan keuangan merupakan salah satu bentuk mekanisme pertanggungjawaban dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, laporan keuangan pemerintah daerah perlu dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai (*disclosure*) mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi keputusan (Mardiasmo, 2004:37).

Pasal 15 ayat (1) UU nomor 15 Tahun 2004 menyatakan pemeriksa (BPK) menyusun laporan hasil pemeriksaan (LHP) setelah pemeriksaan selesai dilakukan. Pasal 16 ayat (1) UU nomor 15 Tahun 2004 menyatakan laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini. Opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (Tuti:2014).

Berdasarkan IHPS II Tahun 2012 opini LKPD pemerintah provinsi cenderung meningkat sejak tahun 2007, namun demikian opini LKPD pemerintah provinsi masih didominasi oleh opini WDP (Wajar Dengan Pengecualian). Perkembangan presentase opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dibandingkan dengan total LKPD yang diperiksa mengalami peningkatan sekitar 27% dari Tahun

2007 ke Tahun 2011. Adapun rincian perkembangan opini LKPD tahun 2008 s.d tahun 2012 dapat dilihat pada tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKPD tahun 2008 s.d tahun 2012

LKPD	OPINI								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	7%	341	65%	26	5%	121	23%	522
2011	67	13%	349	64%	8	1%	100	19%	524
2012	113	27%	267	64%	4	1%	31	8%	415

Sumber: IHPS Semester I Tahun 2013, BPK.

Adanya kenaikan presentase opini WTP dan WDP serta penurunan presentase opini TW dan TMP menggambarkan adanya perbaikan pemerintah daerah dalam menyajikan laporan keuangan. Namun demikian pemerintah masih perlu meningkatkan pengelolaan keuangan yang baik agar kualitas pengelolaan dan penyajian laporan keuangan lebih baik sehingga dapat meningkatkan presentase opini WTP dan WDP.

Hasil evaluasi IHPS I tahun 2013 menunjukkan bahwa pengendalian intern pemerintah daerah yang laporan keuangannya memperoleh opini WTP pada umumnya memadai sedangkan yang opininya WDP cukup memadai. Adapun pemerintah daerah yang laporan keuangannya memperoleh opini TMP dan TW memerlukan perbaikan pengendalian intern dalam hal keandalan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

Tabel 1.2
Perkembangan Opini Pemerintah Kota Bandung Tahun 2008 s.d Tahun 2012

Entitas Pemerintah Daerah	Opini				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kota Bandung	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP

Sumber: IHPS II Tahun 2013, BPK RI

Berdasarkan IHPS II Tahun 2013, BPK memberikan Opini WDP kepada Pemerintah Kota Bandung. Berdasarkan tabel 1.2, perkembangan opini Kota Bandung tidak mengalami kemajuan, bahkan pada tahun 2009 Kota Bandung mendapatkan opini TMP. Menurut Tedi Rusmawan (anggota Pansus Pertanggungjawaban Pelaksanaan (PJP) APBD Tahun Anggaran 2013, DPRD Kota Bandung), tidak adanya peningkatan penilaian BPK bersumber dari keridakseriusan SKPD terkait, salah satunya dalam pengelolaan aset. Menurutnya bila permasalahan aset tiap tahun terus menerus menjadi sorotan BPK, serta sikap senang membeli tapi tidak senang mendata terus dipertahankan, bukan tidak mungkin penilaian WDP menjadi abadi untuk Pemkot Bandung (<http://www.nasional.inilah.com/25-11-2014>).

Sementara itu, sebanyak 90 persen Aset Pemerintah Kota Bandung hingga saat ini belum disertifikasi. Aset Kota Bandung yang belum disahkan itu diantaranya terdapat pada bangunan-bangunan peninggalan Belanda, daerah perluasan dan daerah otonomi kota. Pemkot Bandung kesulitan memperoleh hak kepemilikan bangunan peninggalan Belanda karena bukti kepemilikannya sulit ditelusuri. Wali Kota Bandung, Ridwan Kamil mengatakan bahwa banyak aset yang tidak jelas keberadaannya sehingga Kota Bandung mengalami kerugian. Ridwan Kamil juga menambahkan bahwa hampir semua SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Pemerintah Kota Bandung memiliki aset, namun masih berantakan dan tidak terkoordinasi dengan baik (<http://www.tempo.co/19-12-2013>).

Pemerintah Kota Bandung memiliki aset berupa tanah dan bangunan bermasalah senilai Rp 3,6 triliun karena luasnya tidak diketahui. Aset senilai Rp 3,6 triliun itu merupakan bagian dari aset senilai Rp 4 triliun yang tidak didukung oleh informasi memadai. Selain tidak dicantumkan luasan, aset-aset tersebut juga tidak

disertai alamat. Nilai aset yang tak beralamat mencapai Rp 185,5 miliar (<http://bpk.go.id/03-06-2014>).

Salah satu akun yang sering dikecualikan dalam pemberian opini atas kewajaran laporan keuangan adalah aset tetap. Permasalahan yang sering timbul antara lain penyajian informasi aset tetap yang tidak sesuai dengan standar yang telah diterapkan antara lain aset tetap yang tidak diketahui keberadaanya, belum dilakukan inventarisasi dan penilaian, aset tetap yang tidak didukung catatan/data serta penatausahaan yang tidak memadai.

BPK RI menjelaskan bahwa selain dikecualikan dalam pemberian opini, permasalahan aset tetap yang perlu mendapat perhatian oleh pemerintah antara lain terkait pengelolaan aset tetap yang meliputi pencatatan, administrasi, dan pengamanan fisik aset tetap. Masalah lain mengenai aset tetap yang ditemukan dan perlu mendapat perhatian oleh pemerintah adalah pengamanan aset tetap yang meliputi pencatatan dan pengamanan fisik aset tetap. Hasil pemeriksaan BPK mengungkapkan adanya kasus-kasus kelemahan pencatatan aset tetap di pusat dan daerah. Kasus-kasus tersebut meliputi pencatatan aset tetap tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, aset tetap belum dilakukan Inventarisasi dan Penilaian (IP) dan belum dilakukan rekonsiliasi, dan sistem informasi akuntansi dan pelaporan aset tetap yang tidak memadai. Pengelolaan aset tetap oleh pemerintah yang menjadi temuan BPK adalah lemahnya pengadministrasian aset negara/daerah. Hasil pemeriksaan BPK mengungkapkan sedikitnya 241 kasus aset tetap yang tidak/belum didukung bukti kepemilikan yang sah. Kelemahan administrasi aset tetap berisiko adanya perpindahan kepemilikan aset negara/daerah kepada pihak-pihak yang tidak berhak (IHPS I tahun 2013).

Penelitian yang dilakukan Dora Destira (2008) yang dilakukan pada Pemerintah Kabupaten Sorong, menunjukkan bahwa 41,3% kualitas laporan keuangan ditentukan oleh pengelolaan aset. Penelitian lain oleh Tahyudin (2014) menunjukkan hasil yang sama bahwa pengelolaan aset memiliki hubungan yang erat dengan kualitas laporan

keuangan. Totok Supriono (2008) meneliti bagaimana hubungan manajemen aset terhadap kualitas laporan keuangan, hasilnya menunjukkan bahwa manajemen aset berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Klaten.

Banyaknya permasalahan mengenai pengelolaan aset pada Pemerintah Kota Bandung menunjukkan bahwa pengelolaan aset daerah masih buruk. Buruknya pengelolaan aset daerah salah satunya disebabkan karena Sistem Pengendalian Intern yang buruk pula. Tujuan pengendalian intern menurut James A. Hall (2011) adalah menjaga aktiva perusahaan, memastikan akurasi dan keandalan catatan serta informasi akuntansi, mendorong efisiensi dalam operasional perusahaan, serta mengukur kesesuaian dengan kebijakan prosedur yang ditetapkan oleh pihak manajemen.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah suatu proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pemimpin dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

IHPS I Tahun 2013 mengungkapkan sebanyak 13.969 kasus kelemahan sistem pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan senilai Rp 56,98 triliun. Dari jumlah tersebut, sebanyak 4.589 kasus merupakan temuan yang berdampak finansial yang berpotensi merugikan negara dan kekurangan penerimaan sebesar Rp 10,74 triliun. Adapun sebanyak 5.474 kasus merupakan kelemahan sistem pengendalian internal, sebanyak 2.854 kasus penyimpangan administrasi dan pemborosan, dan ketidakefektifan sebesar Rp 46,24 triliun. Temuan tersebut merupakan iktisar dari pemeriksaan atas 597 objek pemeriksaan yang dilakukan pemerintah pusat, daerah, dan BUMN, BUMD, serta lembaga lain yang mengelola keuangan negara (<http://www.kompas.com/01-10-2013>).

Hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Semester 1 Tahun 2013 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dilakukan pada Pemerintah Daerah, menunjukkan adanya 5.307 kasus kelemahan SPI yang terdiri atas tiga kelompok temuan yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta struktur pengendalian intern. Adapun rincian dari temuan kasus kelemahan sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah terdapat dalam tabel 1.3.

Berdasarkan IHPS II Tahun 2013, pada tingkat pemerintah daerah, kelemahan SPI yang sering terjadi adalah sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan. Kasus-kasus tersebut antara lain pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, perencanaan kegiatan tidak memadai, dan entitas tidak memiliki SOP yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur. Selanjutnya pada Pemerintah Daerah, kasus kerugian daerah dan kelemahan administrasi yang terjadi antara lain kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang, belanja tidak sesuai ketentuan, penyimpangan terhadap ketentuan perundang-undangan bidang pengelolaan perlengkapan atau Barang Milik Daerah, dan kepemilikan aset tidak/belum didukung bukti yang sah.

Tabel 1.3

Kelompok Temuan SPI Atas Pemeriksaan Keuangan Pemerintah Daerah

No.	Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	1.918
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	2.257
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	1.132
	Jumlah	5.307

Sumber: IHPS I Tahun 2013, BPK RI

Salah satu tujuan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) berdasarkan PP No. 60 Tahun 2008 adalah pengamanan aset negara. Pemerintah wajib melakukan

pengamanan terhadap aset negara. Berdasarkan PMK No.120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara (BMN), pengamanan tersebut meliputi pengamanan fisik, pengamanan administratif dan tindakan hukum. Dalam rangka pengamanan administratif dibutuhkan sistem Penatausahaan yang dapat menciptakan pengendalian (*controlling*) atas BMN. Selain berfungsi sebagai alat kontrol, sistem Penatausahaan tersebut juga harus dapat memenuhi kebutuhan manajemen pemerintah di dalam perencanaan pengadaan, pengadaan, pemeliharaan, maupun penghapusan (*disposal*) (Haryadi:2013).

Pengendalian intern berperan penting untuk mencegah dan mendeteksi penggelapan (*fraud*) dan melindungi sumber daya organisasi baik yang berwujud maupun tidak berwujud (Hermiyeti, 2010:3). Rita (2014) dalam penelitiannya yang berjudul Pengaruh Pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Sumber Daya Manusia terhadap Pengamanan Aset Negara mengatakan bahwa sangat lemahnya sistem pengendalian intern berakibat pada semakin tinggi risiko yang dihadapi dalam pengamanan aset.

Michel (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa pengawasan dalam pemerintahan memiliki fungsi utama untuk memberikan pelayanan prima kepada para pegawai yang dianggap bermasalah, mengawasi seluruh apa yang ada di daerahnya baik dari aset daerah sampai pada pengalokasian anggaran, serta disiplin pegawai yang selanjutnya mengadakan kroscek terhadap kebenaran adanya penyalahgunaan aset, baik yang diberikan oleh pemerintah daerah, kepada siapa saja yang menerima aset tersebut.

Penelitian yang dilakukan Wilopo (2006) tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kecenderungan akuntansi, hasil penelitian membuktikan bahwa pengendalian internal yang efektif memberikan pengaruh yang signifikan dan negatif terhadap kecenderungan akuntansi dan salah satu kecenderungan akuntansi adalah penyalahgunaan aset. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal yang efektif dapat mengurangi kecenderungan penyalahgunaan aset, itu berarti bahwa aset daerah lebih terjamin keamanannya.

Aida Agustina, 2015

PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERN (SPI) TERHADAP PENGELOLAAN ASET DAERAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Mahmudi (2007:27) menyatakan bahwa untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah diperlukan proses dan tahap-tahap yang harus dilalui yang diatur dalam sistem akuntansi pemerintah daerah. Sistem akuntansi di dalamnya mengatur tentang Sistem Pengendalian Intern (SPI), kualitas laporan keuangan sangat dipengaruhi oleh bagus tidaknya sistem pengendalian intern yang dimiliki pemerintah daerah.

Weygandt et all (2005) mengungkapkan bahwa: “Jika suatu pengendalian internal telah ditetapkan maka semua operasi, sumber daya fisik, dan data akan dimonitor serta berada di bawah kendali, tujuan akan tercapai, risiko menjadi kecil, dan informasi yang dihasilkan akan lebih berkualitas. Dengan ditetapkannya pengendalian internal dalam sistem akuntansi, maka sistem akuntansi akan menghasilkan informasi yang lebih berkualitas (tepat waktu, relevan, akurat, dan lengkap), dan dapat diaudit (Auditabel).

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Sistem Pengendalian Intern terhadap Pengelolaan Aset Daerah dan Dampaknya Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi Pada Pemerintah Kota Bandung)”**. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini menggunakan variabel Sistem Pengendalian Intern (SPI) sebagai variabel X, dan variabel pengelolaan aset daerah sebagai variabel intervening, selain itu terdapat perbedaan mengenai objek penelitian.

1.2.Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaruh Sistem Pengendalian Intern (SPI) terhadap Pengelolaan Aset Daerah?
- b. Bagaimana pengaruh Sistem Pengendalian Intern terhadap Kualitas Laporan Keuangan?

- c. Bagaimanana pengaruh Pengelolaan Aset Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan?
- d. Bagaimana pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan Pengelolaan Aset Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan?

1.3.Tujuan Penelitian

Adapun tujuan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pengendalian Intern (SPI) terhadap Pengelolaan Aset Daerah.
- b. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pengendalian Intern terhadap Kualitas Laporan Keuangan.
- c. Untuk mengetahui pengaruh Pengelolaan Aset Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan.
- d. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan Pengelolaan Aset Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan.

1.4.Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan mengenai mata kuliah audit dan sistem informasi akuntansi pada mahasiswa program studi akuntansi. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi literatur untuk kajian mengenai pengaruh sistem pengendalian internal terhadap pengelolaan asset daerah dan dampaknya terhadap kualitas laporan keuangan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah dalam memperbaiki sistem pengendalian intern dan meningkatkan kesadaran pemerintah daerah akan pentingnya sistem pengendalian intern dalam mencapai tujuan pemerintah serta pembangunan daerah.