

BAB I

PENDAHULUAN

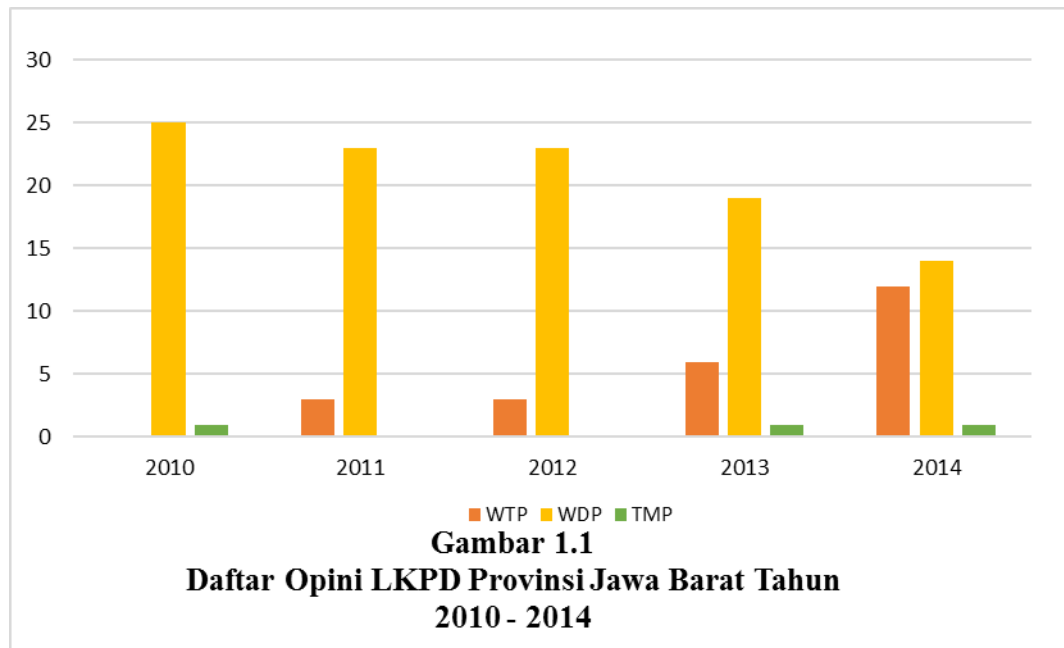
1.1 Latar Belakang

Pemerintah Daerah di Indonesia saat ini masih berupaya meningkatkan reformasi pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, Pemerintah Daerah dituntut pula untuk dapat mengimbangi antara pengelolaan keuangan daerah dan pengelolaan barang milik daerah sehingga laporan keuangan pemerintah daerah dapat dilakukan secara transparan dengan mendasar konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*). (Soleh dan Rochmansjah, 2010, hlm.1)

Dalam melakukan pengelolaan keuangan yang baik, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005, yang kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, pemerintah diwajibkan membuat laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang berkualitas. Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) tersebut terdiri atas tujuh komponen yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP-SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas haruslah memenuhi kriteria seperti yang disebutkan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan yaitu diantaranya relevan, andal, dapat dibandingkan serta dapat dipahami. Laporan keuangan pemerintah tersebut diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai auditor eksternal, yang kemudian oleh BPK diberikan opini. Opini tersebut terdiri dari Tidak Wajar (TW), Tidak Memberikan Pendapat (TMP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Opini dari BPK ini menjadi salah satu indikator yang menunjukkan berkualitas atau tidaknya suatu

laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang disajikan oleh pemerintah daerah.

Adapun daftar opini laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2010-2014 dalam IHPS semester I tahun 2015 yang tergambar pada gambar grafik 1.1 seperti berikut:

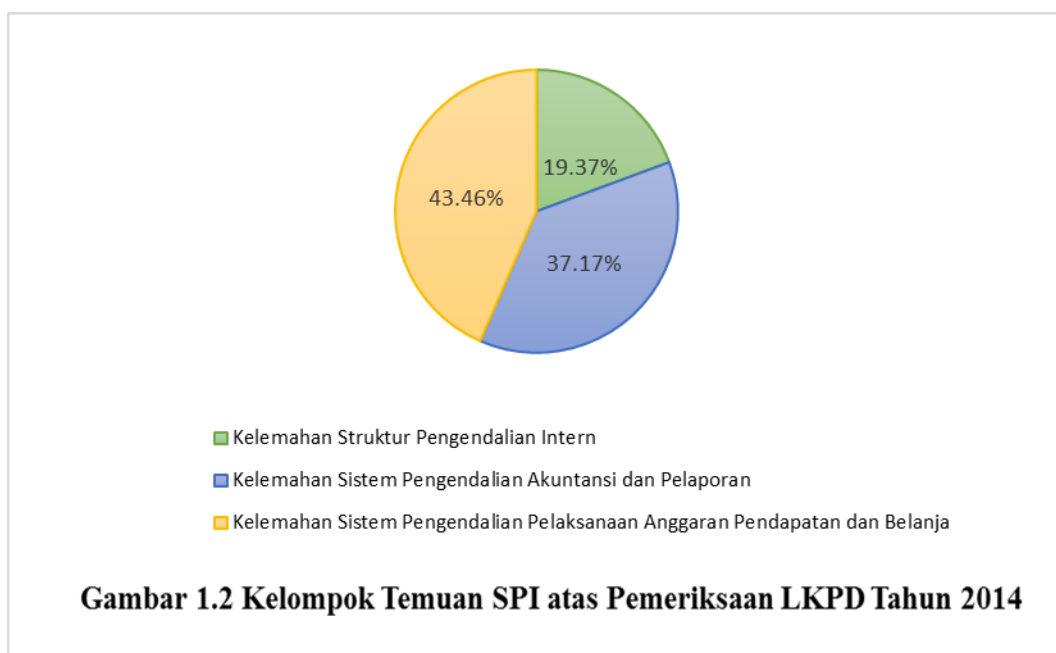


(Sumber: bpk.go.id) *IHPS Semester I 2015*

Pada gambar 1.1 menunjukkan bahwa dari 27 daerah di provinsi Jawa Barat, opini yang didapat dari laporan keuangan pemerintah di daerah tersebut ada yang mengalami peningkatan, ada juga yang mengalami penurunan dan ada pula yang tidak mengalami perubahan. Dan jika dilihat dari keseluruhan, kualitas laporan keuangan pada 27 daerah tersebut masih dominan pada opini WDP. LKPD yang masih mendapatkan opini WDP atau TMP, pada umumnya masih memiliki kelemahan pelaporan keuangan sesuai SAP. Kelemahan tersebut disebabkan oleh beberapa aspek diantaranya dari segi kas, piutang, persediaan, investasi, belanja, serta salah satunya disebabkan pula oleh aset tetap dan aset lainnya.

BPK mengemukakan masalah aset tetap diantaranya yaitu aset tidak diketahui keberadaannya atau dikuasai pihak lain, tidak didukung dengan bukti kepemilikan, penghapusan dan penyusutannya tidak sesuai ketentuan. Selain itu, pelaporan aset tetap tidak didukung dengan pencatatan dalam kartu inventaris barang (KIB) dan tidak ada rekonsiliasi serta tidak dilakukan inventarisasi yang memadai. Hal ini menunjukkan bahwa pengamanan aset tetap secara administrasi, hukum dan fisik juga belum dilakukan secara memadai.

BPK juga menjelaskan secara umum bahwa kualitas dari laporan keuangan pemerintah daerah terdapat kelemahan dari segi sistem pengendalian intern. Perincian dan permasalahan utama SPI dapat dilihat pada gambar 1.2.



(Sumber: bpk.go.id) *IHPS Semester I 2015*

Berdasarkan data pada gambar 1.2 diatas menunjukkan adanya beberapa masalah yang berkaitan dengan sistem pengendalian intern pada pemeriksaan LKPD tahun 2014, yaitu diantaranya 43.36% disebabkan oleh kelemahan sistem pengendalian pada pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, contohnya yaitu perencanaan kegiatan yang tidak memadai, mekanisme pemungutan, penyetoran dan pelaporan serta penggunaan penerimaan negara/daerah/perusahaan dan hibah tidak sesuai dengan ketentuan,

penyimpangan terhadap perundang-undangan bidang teknis tertentu atau ketentuan intern organisasi yang diperiksa tentang endapatan dan belanja, pelaksanaan belanja diluar mekanismen APBN/APBD, dan sebagainya. Lalu untuk prosentase sebesar 37.17% disebabkan oleh kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan seperti pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, proses penyusunan laporan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Serta sisanya yaitu sebesar 19.37% disebabkan oleh kelemahan dari struktur pengendalian intern, yang meliputi entitas tidak memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur, SOP yang ada pada entitas tidak berjalan secara optimal atau tidak ditaati, entitas tidak memiliki Satuan Pengawas Intern dan Satuan Pengawas Intern yang ada tidak memadai atau tidak berjalan optimal.

Permasalahan itu terjadi karena para pejabat/pelaksana yang bertanggung jawab lalai dan tidak cermat dalam menyajikan laporan keuangan, belum optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sesuai tupoksi masing-masing, belum sepenuhnya memahami ketentuan yang berlaku, lemah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian kegiatan, dan kurang berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait, serta adanya kelemahan pada sistem aplikasi yang digunakan. Penyebab lainnya yaitu dikarenakan oleh pejabat yang berwenang belum menyusun dan menetapkan kebijakan atau SOP yang formal, kurang cermat dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan, tidak segera melakukan perbaikan dan penyesuaian atas aplikasi pengelolaan BMD yang digunakan dalam rangka penerapan sistem pencatatan berbasis akrual, keterlambatan pemerintah daerah dalam mempersiapkan penerapan SAP berbasis akrual, dan belum optimalnya tindaklanjut rekomendasi BPK atas LHP sebelumnya.

Maka demi tercapainya akuntabilitas publik dalam pemerintahan, BPK pun merekomendasikan kepada kepala daerah agar memberikan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku kepada pejabat yang lalai dan tidak cermat dalam menaati dan memahami ketentuan yang berlaku dan pejabat yang belum optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Di samping itu, perlu meningkatkan pengawasan dan pengendalian dalam perencanaan serta

pelaksanaan kegiatan, dan meningkatkan koordinasi dengan pihak terkait. BPK juga merekomendasikan kepada pejabat yang bertanggung jawab agar melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, segera menyusun dan menetapkan kebijakan atau SOP yang formal, dan berkoordinasi dengan pihak pengembang aplikasi untuk segera melakukan perbaikan dan penyesuaian atas aplikasi pengelolaan BMD, membuat SOP yang mengatur tahap-tahap persiapan penerapan SAP akrual, dan segera menindaklanjuti rekomendasi BPK atas LHP sebelumnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adapun komponen SPI pemerintah yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi serta monitoring atas pengelolaan aset negara harus dibangun secara memadai. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pasal 56, laporan keuangan pemerintah daerah disusun dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dengan berdasar kepada pengendalian intern yang memadai. Pada UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pasal 58 juga dijelaskan penyelenggaraan pengendalian intern diselenggarakan untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Herawati (2014) juga menyatakan untuk dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan Pemerintah daerah, pemerintah daerah harus senantiasa meningkatkan kegiatan pengendalian.

Pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK terkait lemahnya pengelolaan barang milik daerah, menjadi salah satu faktor kendala dalam mencapai laporan keuangan yang berkualitas. Menurut BPK, persoalan ini menunjukkan sistem pengendalian internnya yang masih lemah dan belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, pemerintah juga harus membangun sistem pengendalian intern yang andal hingga

mampu mencegah terjadinya penyimpangan atau hambatan dalam pencapaian tujuan entitas.

Pengelolaan aset berupa barang milik daerah (BMD) yang dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Hal tersebut telah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pengelolaan BMD dimaksudkan untuk mengamankan BMD, menyeragamkan langkah-langkah dan tindakan dalam pengelolaan BMD, dan memberikan jaminan/kepastian dalam pengelolaan BMD. Adapun itu, tujuan pengelolaan BMD adalah untuk menunjang kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah; terwujudnya akuntabilitas dalam pengelolaan BMD; dan terwujudnya pengelolaan BMD yang tertib, efektif, dan efisien. Pengelolaan barang milik daerah meliputi kegiatan perencanaan kebutuhan dan penganggaran, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, dan penatausahaan BMD.

Pemeriksaan oleh BPK terkait pengelolaan barang milik daerah bertujuan untuk menilai apakah kegiatan pengelolaan aset telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam laporan neraca, aset daerah atau barang milik daerah merupakan komponen yang terkait baik dalam bentuk aset tetap maupun aset lancar, bahkan barang yang sifatnya persediaan merupakan bagian dari pengelolaan aset.

Menurut Rudianto Simamora dan Abdul Halim (2013) dalam penelitiannya yang berjudul "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengelolaan Aset Pasca Pemekaran Wilayah dan Pengaruhnya terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah di Kabupaten Tapanuli Selatan" mengemukakan bahwa faktor-faktor pengelolaan aset berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Faktor-faktor tersebut dalam hal ini mempengaruhi hasil opini dari Badan Pemeriksa Keuangan atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Sukmaningrum dan Harto (2012) menjelaskan pada penelitiannya yang berjudul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah” bahwa faktor pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Choirunisah (2008) yang menemukan pengendalian intern tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan yang dihasilkan oleh sistem akuntansi instansi.

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya oleh Sukmaningrum dan Harto (2012), bahwa terdapat tingkat signifikansi yang berbeda dari masing-masing variabel atribut kualitas laporan keuangan, dan masih terbatasnya jumlah penelitian yang dilakukan di Indonesia terkait dengan kualitas laporan keuangan pemerintah.

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kualitas laporan keuangan yang dilihat dari pengendalian intern dan juga pengelolaan barang milik daerah, dengan judul:

”Pengaruh Pengendalian Intern dan Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah se-Bandung Raya”.

1.2 Identifikasi masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Masih kurangnya peran pemerintah dalam mengelola aset daerah sehingga berpengaruh pada kualitas laporan keuangan
2. Buruknya pengelolaan aset daerah disebabkan oleh pengendalian intern yang masih kurang.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah dan fenomena yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaruh pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah?
- 2) Bagaimana pengaruh pengelolaan barang milik daerah terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah?
- 3) Bagaimana pengaruh pengendalian intern terhadap pengelolaan barang milik daerah?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Menguji secara empiris mengenai pengaruh pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintahan Daerah.
- 2) Menguji secara empiris mengenai pengaruh pengelolaan barang milik daerah terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintahan Daerah.
- 3) Menguji secara empiris mengenai pengaruh pengendalian intern terhadap pengelolaan barang milik daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk melakukan perbaikan terhadap kelemahan-kelemahan Instansi Pemerintah dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan khususnya pada peningkatan pengelolaan keuangan daerah dan pengendalian internnya.

2. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan konsep atau teori yang menyokong perkembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang akuntansi sektor publik mengenai pengelolaan barang milik daerah, pengendalian intern dan laporan keuangan pemerintah daerah.

