

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam rangka reformasi di bidang keuangan, pada tahun 2003 – 2004 pemerintah melakukan perombakan peraturan keuangan Negara, Pemerintah bersama dengan DPR mengeluarkan 3 paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara. Dengan adanya tiga paket tersebut telah memberikan implikasi pengelolaan keuangan negara yang terdesentralisasi yang diwujudkan dalam suatu sistem yang transparan, akuntabel dan terukur.

Berdasarkan Undang-undang No.17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara mengatakan bahwa sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD pemerintah atas Keuangan Negara, Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawabanpelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menteri/pimpinan lembaga selakupengguna anggaran menyusun laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN pada kementerian negara/lembaga yang bersangkutan dan menyampaikannya kepada Presiden melalui Menteri Keuangan paling lambat dua bulan setelah tahun anggaran berakhir.Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah

tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pertanggungjawaban keuangan negara tersebut merupakan bagian dari akuntabilitas publik yang harus disampaikan oleh Pemerintah atas penggunaan keuangan negara yang diperoleh dari rakyat dan untuk kesejahteraan rakyat.

Paket UU dibidang Keuangan Negara mengharuskan pemerintah melakukan langkah-langkah penataan manajemen keuangan negara secara komprehensif, termasuk penataan ulang sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah. Penerapan reformasi dibidang penganggaran merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan tranparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara sehingga diharapkan dapat mengurangi tingkat kebocoran keuangan negara.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2011 ditemukan sejumlah kelemahan. Hasil evaluasi atas 358 LKPD terdapat 3.397 kasus kelemahan SPI, yang terdiri atas 1.401 kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 1.368 kasus kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta 628 kasus kelemahan struktur pengendalian intern.

Efektivitas Sistem Pengendalian Internal merupakan salah satu kriteria yang digunakan oleh BPK dalam meneliti kewajaran informasi keuangan, hal ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, penjelasan Pasal 16 ayat 1

yang menyatakan bahwa ”Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria, salah satunya yang terkait dengan SPI adalah efektivitas SPI.”

Oleh karena itu, setiap pimpinan pemerintah pusat termasuk pimpinan Kementrian atau Lembaga dan Pemerintah daerah wajib merancang sistem pengendalian internal pemerintah yang efektif yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) No 60 Tahun 2008 agar tujuan Pemerintah dalam memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian dapat tercapai.

Berdasarkan data dari BPK, dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK semester I Tahun 2011 terhadap 358 LKPD tahun 2010, BPK memberikan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) atas 32 entitas, opini wajar dengan pengecualian (WDP) atas 271 entitas, opini tidak wajar (TW) atas 12 entitas, dan opini tidak memberikan pendapat (TMP) atas 43 entitas. Sedangkan terhadap lima LKPD Tahun 2009 BPK memberikan opini tidak memberikan pendapat (TMP). Berikut ini merupakan rincian atas perkembangan opini LKPD Tahun 2005 s.d 2010.

Tabel 1.1
Perkembangan opini LKPD Tahun 2005-2010

LKPD	OPINI								JUMLAH
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2005	18	5%	307	85%	13	3%	24	7%	362
2006	3	1%	327	70%	28	6%	105	23%	463
2007	4	1%	283	60%	59	13%	123	26%	469
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	32	9%	271	76%	12	3%	43	12%	358

Sumber: www.bpk.go.id (IHPS I 2011)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat diketahui bahwa opini LKPD Tahun 2010 yang dalam presentase, menunjukkan kenaikan proporsi opini WTP dan WDP dibandingkan opini LKPD tahun-tahun sebelumnya, kecuali untuk Tahun 2005. Kenaikan proporsi opini WTP dan WDP yang diikuti penurunan opini TW dan TMP menggambarkan adanya perbaikan yang dicapai oleh entitas pemerintah daerah dalam menyajikan suatu laporan keuangan secara wajar. Penyajian suatu laporan keuangan yang wajar merupakan gambaran dan hasil dari pertanggungjawaban keuangan yang lebih baik.

Menurut BPK masih adanya opini TMP dan TW (15%) yang diberikan oleh BPK menunjukkan efektivitas SPI Pemerintah daerah yang bersangkutan belum optimal. Kelemahan pengendalian intern dalam pengelolaan keuangan daerah sebagian besar karena belum memadainya unsur-unsur pengendalian internal. Meliputi permasalahan kurang tertibnya penyusunan dan penerapan kebijakan, kurangnya komitmen terhadap kompetensi, belum optimalnya kegiatan identifikasi resiko dan analisis resiko, lemahnya pengendalian fisik atas asset serta pencatatan transaksi yang kurang akurat dan tepat waktu. Kelemahan dalam pengendalian intern tersebut terlihat dari banyaknya kasus pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, penganggaran/perencanaan tidak memadai, pelaksanaan kegiatan tidak sepenuhnya melalui mekanisme APBD dan tidak diatur dengan mekanisme yang memadai, serta belum adanya *standard operating procedure* (SOP) yang memadai.

Lebih lanjut dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK semester I Tahun 2011 BPK mengatakan kasus-kasus kelemahan SPI pada umumnya terjadi karena

pejabat yang berwenang belum menyusun dan menetapkan kebijakan yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur. Selain itu, para pejabat atau pelaksana yang bertanggungjawab kurang cermat dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan tugas. Kasus kelemahan SPI yang lain meliputi pejabat yang bertanggung jawab lemah dalam melakukan pengawasan maupun pengendalian kegiatan dan belum sepenuhnya memahami ketentuan dan belum adanya koordinasi dengan pihak-pihak terkait.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2011, BPK menemukan 87 kasus kelemahan sistem pengendalian intern di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat. Berikut ini merupakan rincian kasus atas kelemahan sistem pengendalian intern.

Tabel 1.2
Daftar Temuan Kasus Kelemahan Sistem Pengendalian Intern
Wilayah IV Provinsi Jawa Barat

No	Entitas	Kelemahan Sistem Pengendalian Intern			
		Total	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern
		Jumlah Kasus	Jumlah Kasus	Jumlah Kasus	Jumlah Kasus
1	Kab Bandung	6	2	4	-
2	Kab. Bandung Barat	12	9	2	1
3	Kab. Ciamis	7	1	3	3
4	Kab. Garut	10	5	5	-
5	Kab. Sumedang	5	3	2	-
6	Kab. Tasikmalaya	8	4	2	2
7	Kota Bandung	13	10	3	-
8	Kota Banjar	8	4	3	1
9	Kota Cimahi	6	2	3	1
10	Kota Tasikmalaya	12	5	4	3

Sumber: www.bpk.go.id (IHPS I 2011)

Berdasarkan tabel 1.2 diatas dapat dilihat bahwa jumlah kasus pengendalian intern yang paling dominan adalah kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan yaitu sebanyak 45 kasus. Dimana, daerah yang paling banyak ditemukan kasus tersebut adalah Kab. Bandung Barat sebanyak 9 kasus dan Kota Bandung sebanyak 10 kasus. Untuk kasus kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja ditemukan sebanyak 31 kasus. Sedangkan, untuk kasus kelemahan struktur pengendalian intern ditemukan sebanyak 11 kasus.

Opini TMP yang diberikan oleh BPK dapat mengakibatkan menurunnya kepercayaan publik terhadap kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan negara/daerah. Salah satu kabupaten yang memperoleh opini TMP atas LKPD tahun 2010 adalah Kabupaten Bandung Barat (KBB). Menurut Harian Umum Galamedia (dalam website Pemerintah Kabupaten Bandung Barat) mengatakan opini TMP atas Laporan Hasil Pemeriksaan BPK terhadap LKPD KBB sudah terjadi tiga kali. Sehingga dapat dikatakan sistem manajemen keuangan di KBB tidak memperlihatkan progres yang memuaskan. Pada LKPD tahun sebelumnya hanya terdapat dua Kabupaten/Kota yang memperoleh opini TMP untuk Wilayah IV Provinsi Jawa Barat. Yaitu. Kota Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Berikut ini merupakan perkembangan opini laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota Wilayah IV Provinsi Jawa Barat.

Tabel 1.3
Perkembangan Opini Wilayah Kabupaten/Kota Wilayah IV Provinsi
Jawa Barat Tahun 2005-2010

No	Entitas Daerah	Pemerintah	Opini Tahun 2005	Opini Tahun 2006	Opini Tahun 2007	Opini Tahun 2008	Opini Tahun 2009	Opini Tahun 2010
1	Kab. Bandung		WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
2.	Kab. Bandung Barat					TMP	TMP	TMP
3	Kab. Ciamis			WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
4	Kab. Garut		WDP	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP
5	Kab. Sumedang		WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
6	Kab. Tasikmalaya		WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
7	Kota Bandung		WDP	WDP	WDP	WDP	TMP	WDP
8	Kota Banjar		WDP	WDP	WTP	WDP	WDP	WDP
9	Kota Cimahi		WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
10	Kota Tasikmalaya		WDP	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP

Sumber: www.bpk.go.id (IHPS I 2011)

Jika dilihat dari tabel 1.3 diatas dapat dilihat bahwa LKPD Kab. Bandung Barat untuk tahun 2008 - 2010 secara berturut-turut mendapatkan opini TMP hal ini menunjukkan bahwa sistem pengelolaan keuangan di KBB tidak memperlihatkan progres yang memuaskan. Sedangkan untuk Kab. Garut dan Kota Tasikmalaya pada LKPD tahun 2009 mengalami penurunan opini dengan memperoleh TMP namun kualitas laporan keuangan pemerintah daerah tersebut dapat segera diperbaiki dengan diperolehnya opini WDP. Untuk Kota Bandung sendiri telah menunjukkan progress yang baik sehingga dapat memperbaiki kualitas laporan keuangannya dari TMP menjadi WDP untuk LKPD tahun 2010.

Progres yang baik dalam menyajikan laporan keuangan juga terlihat dari diperolehnya opini Wajar Tanpa Pengecualian yang diberikan oleh BPK RI kepada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kota Banjar untuk Tahun Anggaran (TA) 2011. BPK menilai bahwa Neraca Pemerintah Provinsi Jawa Barat per 31 Desember 2011, Laporan Realisasi

Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CALK) untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut, dalam semua hal yang material, telah disajikan secara wajar, sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), memenuhi kecukupan pengungkapan, efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI), serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pemberian opini WTP kepada Pemerintah Kota Banjar tidak terlepas dari adanya perbaikan yang signifikan pada penyusunan LKPD TA 2011. Kepala Perwakilan (Kalan) Provinsi Jabar BPK RI Slamet Kurniawan mengatakan bahwa “Pemerintah Kota Banjar telah melakukan inventarisasi, penilaian, dan pemutakhiran Kartu Inventaris Barang atas seluruh aset tetap serta aset lainnya, untuk aset-aset tak berwujud, sekaligus melakukan kodefikasi terhadap peralatan dan mesin secara menyeluruh.”. (BPK RI, 2012)

Sedangkan, untuk Kabupaten Bandung Barat (KBB) mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP) dari Laporan Pemeriksa Keuangan (LHP) Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Republik Indonesia perwakilan Jawa Barat. Penilaian opini tersebut, merupakan kali pertama KBB sejak pertama dibentuk pada 2007 lalu. (Pikiran Rakyat Online, 2012)

Sebelumnya, penelitian mengenai sistem pengendalian intern pernah dilakukan oleh Sugita Hamdani (2007) dalam skripsinya yang berjudul “Pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan Penerapan Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah”. Hasil dari penelitiannya mengatakan bahwa secara parsial sistem pengendalian intern dan pengelolaan keuangan daerah secara parsial berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan

keuangan daerah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) dengan sistem pengendalian intern memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap kualitas laporan keuangan daerah sebesar 0,67% dibanding pengelolaan keuangan daerah yang memberikan pengaruh sebesar 0,240%. Sedangkan, sistem pengendalian intern dan pengelolaan keuangan daerah secara simultan memberikan pengaruh sebesar 73,30% terhadap kualitas laporan keuangan daerah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) di Pemerintah Kota Bandung dan sisanya sebesar 26,70% dipengaruhi faktor lain. Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Dimas Dwiaryanto (2011) dalam skripsinya yang berjudul “Pengaruh pelaksanaan sistem pengendalian intern belanja pegawai dan belanja modal terhadap kualitas laporan keuangan (studi kasus pada kementerian perhubungan 2007-2009)”. Hasil dari penelitian tersebut mengatakan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan dari pengaruh pelaksanaan sistem pengendalian intern belanja pegawai dan belanja modal terhadap kualitas laporan keuangan sebesar 7,6% dan sisanya 92,4% merupakan pengaruh dari variabel lain yang tidak diteliti.

Penelitian mengenai efektivitas pengendalian intern pernah dilakukan oleh Ahmad Fuadi (2009) dalam skripsinya yang berjudul “Pengaruh efektivitas pengendalian internal terhadap perwujudan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah kota bandung (studi atas persepsi pengelola keuangan daerah)”. Hasil penelitiannya mengatakan bahwa perwujudan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh efektivitas pengendalian internal sebesar 59,4% dan sisanya dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yang tidak diteliti.

Selain penelitian hasil skripsi yang disebutkan diatas penulis juga memperoleh hasil penelitian yang berasal dari jurnal yang dilakukan oleh Purwaniati Nugraheni dan Imam Subaweh (2008) dengan judul "Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan". Dengan hasil penelitian pengaruh penerapan standar akuntansi di Inspektorat Jendral, pengetahuan pengelola UAPPA EI dan UAPPB, dan ketersediaan sarana dan prasarana terhadap peningkatan kualitas laporan keuangan pada tingkat sedang.

Daftar penelitian-penelitian diatas secara rinci dapat dilihat dalam tabel 1.3 dibawah ini:

Tabel 1.4
Daftar Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	Sugita Hamdani (2007)	Pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan Penerapan Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan	secara parsial sistem pengendalian intern dan pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan Sedangkan, sistem pengendalian intern dan pengelolaan keuangan daerah secara simultan memberikan pengaruh sebesar 73,30% terhadap kualitas laporan keuangan	<ul style="list-style-type: none"> - Meneliti Penerapan Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah - Objek penelitian dilakukan pada Pemerintah Kota Bandung

2	Dimas Dwiaryanto (2011)	Pengaruh pelaksanaan sistem pengendalian intern belanja pegawai dan belanja modal terhadap kualitas laporan keuangan (studi kasus pada kementerian perhubungan 2007-2009)".	Hasil dari penelitian tersebut mengatakan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan dari pengaruh pelaksanaan sistem pengendalian intern belanja pegawai dan belanja modal terhadap kualitas laporan keuangan sebesar 7,6% dan sisanya 92,4% merupakan pengaruh dari variabel lain yang tidak diteliti.	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya meneliti sistem pengendalian intern belanja pegawai dan belanja modal - Objek Penelitian pada Kementerian Perhubungan
3	Ahmad Fuadi (2009)	"Pengaruh efektivitas pengendalian internal terhadap perwujudan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah kota bandung (studi atas persepsi pengelola keuangan daerah)".	Hasil penelitiannya mengatakan bahwa perwujudan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh efektivitas pengendalian internal sebesar 59,4% dan sisanya dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yang tidak diteliti.	<ul style="list-style-type: none"> - Meneliti Transparansi laporan keuangan - Tidak meneliti kualitas laporan keuangan - Objek dalam penelitian ini pemerintah daerah Kota Bandung
4.	Purwaniati Nugraheni dan Imam Subaweh (2008)	Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan".	Dengan hasil penelitian pengaruh penerapan standar akuntansi di Inspektorat Jendral, pengetahuan pengelola UAPPA EI dan UAPPB, dan ketersediaan sarana dan prasarana terhadap peningkatan kualitas laporan keuangan pada tingkat sedang.	<ul style="list-style-type: none"> - Meneliti Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan - Obek penelitian dilakukan pada Inspektorat Jendral Departemen Pendidikan Nasional

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Efektivitas Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat."

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Efektivitas Pengendalian Internal Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat
2. Bagaimana Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat
3. Seberapa Kuat Pengaruh Efektivitas Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

- 1 Untuk Mengetahui Efektivitas Pengendalian Internal Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat
- 2 Untuk Mengetahui Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat
- 3 Untuk Mengetahui Seberapa Kuat Pengaruh Efektivitas Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Praktis

Bagi Pemerintah Daerah yang bersangkutan diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna untuk lebih meningkatkan efektivitas pengendalian internal sehingga Pemerintah dapat meningkatkan kualitas laporan keuangannya.

Bagi penulis, seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan dapat lebih memantapkan penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari selama mengikuti program perkuliahan Akuntansi pada FPEB Universitas Pendidikan Indonesia.

2. Kegunaan Akademis

Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi sivitas akademika.