

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Selama lebih dari enam dasawarsa, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah memainkan peranan penting dalam pembangunan bangsa Indonesia. Pada masa lalu, pembentukan BUMN dilandasi oleh kebutuhan pemerintah akan sektor korporasi yang dapat diandalkan guna membantu mempersatukan dan membangun negara, melayani konsumen, menciptakan lapangan kerja, menghasilkan barang dan jasa substitusi impor, serta meningkatkan ekspor. Sekarang BUMN telah bergerak pada hampir semua kegiatan ekonomi untuk mewujudkan misi tersebut. BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi yang sangat penting dalam perekonomian nasional. Bersama-sama dengan sektor swasta dan koperasi, BUMN merupakan pengejawantahan dari bentuk pembangunan demokrasi ekonomi yang akan terus dikembangkan secara bertahap dan berkelanjutan.

BUMN merupakan badan usaha yang sebagian atau seluruh kepemilikannya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia. BUMN dapat berbentuk Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 dan Perusahaan Umum (PERUM) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998. Karena BUMN merupakan badan usaha yang sebagian atau seluruh modal usahanya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal

dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka perlu adanya suatu pengawasan mengenai segala aktivitas bisnis yang dilakukan BUMN oleh pemerintah pusat. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Bersama Menkeu dan Meneg BUMN No. 23/PMK.01/2007; PER-04/MBU/2007 tentang Penyampaian Ikhtisar Laporan Keuangan Perusahaan Negara pada Laporan Keuangan Perusahaan Negara pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, dimana laporan keuangan yang dimaksud adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan perusahaan negara (BUMN) selama satu periode dan juga merupakan suatu alat untuk menilai dan mengukur kinerja perusahaan-perusahaan BUMN tersebut.

Laporan keuangan merupakan media informasi yang menyangkut posisi keuangan, kinerja, serta perubahan posisi keuangan perusahaan yang bermanfaat bagi para penggunanya untuk mengambil suatu keputusan ekonomi. Misalnya, investor yang ingin menanamkan modalnya, atau pemerintah yang ingin mengetahui kinerja perusahaan negaranya sehingga dapat memberikan anggaran dana yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Selain investor dan pemerintah, laporan keuangan juga diharapkan dapat berguna untuk manajemen dalam mengambil keputusan bisnis, debitur atau kreditur untuk melakukan kerjasama, maupun masyarakat luas sebagai konsumen atas produk perusahaan.

Laporan keuangan merupakan cerminan tanggung jawab apa yang telah dilakukan manajemen (*stewardship*), atau pertanggungjawaban manajemen atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya (IAI, 2009: 3). Laporan keuangan yang lengkap biasanya meliputi neraca, laporan laba rugi, laporan perubahan ekuitas, laporan perubahan posisi keuangan yang dapat disajikan berupa laporan

arus kas atau laporan arus dana, dan catatan dan laporan lain serta materi penjelasan yang merupakan bagian integral dari laporan keuangan (IAI, 2009: 01.6)

Untuk dapat bermanfaat bagi para penggunanya, laporan keuangan harus memiliki empat karakteristik kualitatif pokok, yaitu dapat dipahami, relevan, keandalan, dan dapat diperbandingkan (IAI, 2009: 5-8). Laporan keuangan harus menggunakan bahasa dan istilah yang dapat dipahami oleh para penggunanya agar tidak terjadi interpretasi yang salah atas laporan keuangan. Laporan keuangan harus relevan untuk memenuhi kebutuhan pengguna dalam proses pengambilan keputusan. Laporan keuangan yang relevan adalah laporan keuangan yang dapat mempengaruhi keputusan ekonomi pengguna dengan membantu mereka untuk mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa kini, atau masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Laporan keuangan juga harus disajikan secara jujur dan wajar, bebas dari bias, dan tidak menyesatkan sehingga dapat diandalkan. Selain itu, laporan keuangan harus lengkap dan netral, tidak memihak kepada siapa pun. Kemudian, laporan keuangan harus dapat dibandingkan antar periode maupun antar perusahaan agar pengguna dapat mengidentifikasi tren posisi dan kinerja keuangan perusahaan.

Sayangnya, sebagian besar BUMN belum menghasilkan laporan keuangan berkualitas yang sesuai dengan karakteristik-karakteristik tersebut. Kebanyakan BUMN masih sering terlambat menyerahkan laporan keuangannya kepada pemerintah. Pada tahun 2006, sebanyak 35 laporan keuangan BUMN masih berupa prognosa, 10 BUMN belum diaudit, 91 BUMN sudah diaudit, serta tiga

BUMN laporan keuangannya tidak tersedia. (Kompas, 13 Juni 2006). Ada 17 perusahaan yang terlambat mengumpulkan laporan keuangan pada tahun 2007, dan enam perusahaan pada tahun 2008 (Rajagukguk, 2010: 2).

Selain itu, Sekretaris Menteri Negara BUMN Said Didu mengatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan adanya BUMN skala besar yang bermasalah dengan neraca keuangan. Neraca keuangan BUMN itu bermasalah selama tiga tahun terakhir (nasional.kontan.co.id).

Kemudian dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK tahun 2010, dari tujuh perusahaan BUMN yang diperiksa laporan keuangannya per 31 Desember 2009, hanya satu perusahaan yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), sedangkan sisanya memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP) masing-masing tiga perusahaan (BPK, 2010).

Buruknya kualitas laporan keuangan BUMN juga disoroti oleh mantan Menteri Perekonomian Indonesia, Sri Mulyani, yang dikutip bataviase.co.id tanggal 6 Mei 2010, yang menyatakan bahwa dari ratusan perusahaan BUMN, tidak lebih dari lima perusahaan yang memperoleh predikat baik. Beliau memaparkan bahwa *collapse*-nya berbagai perusahaan dalam krisis ekonomi diakibatkan oleh buruknya laporan keuangan yang dibuat perusahaan-perusahaan tersebut. Karena dengan laporan keuangan yang baik, kebijakan-kebijakan yang berisiko tinggi dalam keadaan krisis dapat dikalkulasikan dengan baik.

Permasalahan-permasalahan yang disebutkan di atas bertolak belakang dengan kewajiban perusahaan-perusahaan BUMN untuk melaporkan kinerja keuangan yang telah diaudit kepada publik sebagai bentuk

pertanggungjawabannya atas penggunaan dana publik. BUMN wajib mengungkapkan informasi penting dalam Laporan Tahunan dan Laporan Keuangan BUMN kepada pemegang saham/pemilik modal, dan instansi Pemerintah yang terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara tepat waktu, akurat, jelas dan secara obyektif (KEP-117/M-MBU/2002 Tentang Penerapan Praktek Good Corporate Governance pada BUMN). Laporan keuangan BUMN merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari LKPP sesuai amanat UU Keuangan Negara (BPK, 2009). Maka dari itu, kualitas laporan keuangan BUMN pun nantinya akan mendukung kualitas laporan keuangan pemerintah pusat.

Menurut mantan Ketua BPK, Anwar Nasution, secara umum terdapat enam syarat agar laporan keuangan mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian, yaitu: laporan keuangan disajikan sesuai dengan SAK, sistem aplikasi komputer terintegrasi, aset dan hutang yang diinventarisasi sesuai dengan ketentuan, dan dilaporkan dalam neraca, laporan diserahkan sebelum batas waktu yang telah ditentukan yaitu tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir (dinconomy.wordpress.com). Selain itu, kualitas laporan keuangan yang baik dipengaruhi oleh sistem pengendalian internal yang memadai. Hal ini ditunjukkan oleh pernyataan BPK yang menemukan kelemahan sistem pengendalian internal pada setiap entitas yang memperoleh opini Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP) (BPK, 2010).

Sistem pengendalian internal merupakan kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memberikan kepastian yang layak kepada manajemen bahwa

perusahaan telah mencapai tujuannya dengan efektif, dan efisien, memberikan kepastian bahwa perusahaan telah mentaati segala peraturan dan hukum yang berlaku. serta yang paling penting adalah terciptanya sebuah pelaporan keuangan yang dapat diandalkan.

Pentingnya pelaksanaan sistem pengendalian internal dalam aktivitas bisnis perusahaan juga ditekankan oleh BUMN yang tercermin dalam Pasal 22 KEP-117/M-MBU/2002 Tentang PENERAPAN PRAKTEK GOOD CORPORATE GOVERNANCE PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) yang menyebutkan bahwa “Direksi harus menetapkan suatu Sistem Pengendalian Internal yang efektif untuk mengamankan investasi dan aset BUMN.” Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan sistem pengendalian internal dalam perusahaan BUMN sangat diperlukan.

Adapun pelaksanaan sistem pengendalian internal yang memadai dapat dilihat melalui kelima komponennya. Menurut COSO (dalam Bodnar dan Hopwood, 2010: 133), kelima komponen sistem pengendalian internal ini dapat dirancang dan diimplementasikan oleh manajemen untuk memberikan kepastian yang layak bahwa tujuan pengendaliannya akan tercapai. Kelima komponen sistem pengendalian internal tersebut yaitu: lingkungan pengendalian (*control environment*), penilaian risiko (*risk assessment*), aktivitas pengendalian (*control activities*), informasi dan komunikasi (*information and communication*), dan pengawasan (*monitoring*).

Untuk memastikan apakah pelaksanaan masing-masing komponen sistem pengendalian internal tersebut telah memadai atau belum, maka diperlukan

peranan fungsi audit internal untuk memantau, mereviu, atau melakukan pengawasan kinerja sistem pengendalian internal. Fungsi audit internal adalah sebuah departemen, bagian, divisi, satuan, tim konsultan atau pihak lain yang memberikan jasa *assurance* dan jasa konsultasi secara objektif dan independen, yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasi organisasi (Standar Profesi Audit Internal, 2004: 27). Audit internal membantu organisasi untuk mencapai tujuannya melalui suatu pendekatan yang sistematis dan teratur untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas pengelolaan risiko, pengendalian, dan proses *governance*. (*Institute of Internal Auditors* (IIA) dalam Elder et.al., 2010: 818)

Keberadaan audit internal pada BUMN diatur dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang dinyatakan pada Bab VI Pasal 67 Ayat (1) dan (2), sebagai berikut:

1. Pada setiap BUMN dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan.
2. Satuan pengawasan intern sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh kepala yang bertanggung jawab langsung kepada direktur utama.

Satuan Pengawasan Intern (SPI) atau audit internal merupakan bagian dari organisasi yang integral dan menjalankan fungsinya berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan oleh manajemen puncak atau dewan direksi, dapat dipandang juga sebagai kontrak, yang memberi wewenang kepada audit internal untuk memulai pekerjaan *auditing* dalam perusahaan.

Peranan fungsi audit internal secara formal didefinisikan dalam *internal audit charter* tertulis yang menunjukkan tujuan, kewenangan, dan tanggung jawab

audit internal. *Audit Charter* harus diupdate secara berkala dan didistribusikan ke semua manajemen. *Audit charter* yang disusun oleh perusahaan harus sesuai dengan Kode Etik dan Standar Profesi Audit Internal (SPAI).

Kode Etik yang disusun Konsorsium Organisasi Profesi Audit Internal dalam Standar Profesi Audit Internal (SPAI) memuat standar perilaku sebagai pedoman bagi seluruh auditor internal. Standar perilaku tersebut membentuk prinsip-prinsip dasar dalam menjalankan praktik audit internal. Para auditor internal wajib menjalankan tanggung jawab profesinya dengan bijaksana, penuh martabat, dan kehormatan. Dalam menerapkan Kode Etik ini, auditor internal harus memperhatikan perundang-undangan yang berlaku. Pelanggaran terhadap standar perilaku yang ditetapkan dalam Kode Etik dapat mengakibatkan dicabutnya keanggotaan auditor internal dari organisasi profesinya. (SPAI, 2004: 11-12).

SPAI terdiri dari Standar Atribut, Standar Kinerja, dan Standar Implementasi. Standar Atribut memuat tentang tujuan, kewenangan, dan tanggung jawab fungsi audit internal; independensi dan objektivitas; keahlian dan kecermatan profesional; serta program *Quality Assurance* fungsi audit internal. Sedangkan Standar Kinerja SPAI memuat tentang pengelolaan fungsi audit internal; lingkup penugasan; perencanaan penugasan; pelaksanaan penugasan; komunikasi hasil penugasan; pemantauan tindak lanjut; dan resolusi penerimaan risiko oleh manajemen. (SPAI, 2004: 13-26)

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, tanggung jawab penting dari fungsi audit internal atau SPI adalah untuk memantau, meriviu, atau melakukan

pengawasan atas kinerja sistem pengendalian internal perusahaan. Pekerjaan fungsi audit internal juga dapat berdampak terhadap pekerjaan auditor ekstern (auditor) dalam memahami sistem pengendalian internal perusahaan yang diauditnya pada saat menetapkan risiko, serta pada saat prosedur substantif dilaksanakan oleh auditor. Auditor juga dapat meminta bantuan langsung dari auditor intern dalam melaksanakan audit atas laporan keuangan yang dilaksanakannya, seperti yang tercermin dalam pasal 9 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa: “Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.” Untuk perusahaan BUMN, BPK merupakan auditor eksternal yaitu auditor independen dari Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuknya, dan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) merupakan fungsi auditor internal yang ada di perusahaan.

Selain itu, dalam pemaparan Deputy Kepala BPKP Bidang Akuntan Negara mengenai “Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Pemberdayaan Kapasitas Pemerintahan”, disebutkan bahwa “...peran kunci dari Auditor Internal Pemerintah untuk dapat memberikan keyakinan kepada eksekutif dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan pemerintah serta auditor eksternal dalam memberikan opini terhadap laporan keuangan pemerintah.” (Konvensi Nasional Akuntansi, 2009)

Jadi, dapat disimpulkan bahwa kualitas laporan keuangan yang dihasilkan perusahaan dapat dipengaruhi oleh peran audit internalnya. Dengan audit internal yang memadai, diharapkan dapat mencegah terjadinya penilaian buruk dari

auditor atas laporan keuangan yang disajikan perusahaan, karena sebelumnya auditor internal dapat memastikan isi dari laporan keuangan yang telah disajikan oleh manajemen telah sesuai dan berdasarkan atas pelaksanaan sistem pengendalian internal yang memadai.

Berdasarkan berbagai fenomena yang telah diuraikan di atas, maka peneliti tertarik untuk menganalisis lebih lanjut bagaimanakah peranan audit internal dalam perusahaan dapat mempengaruhi pelaksanaan sistem pengendalian internal yang nantinya akan dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan yang dihasilkan dengan menuangkannya ke dalam sebuah skripsi yang berjudul “PERANAN AUDIT INTERNAL DALAM MENINGKATKAN KUALITAS LAPORAN KEUANGAN MELALUI PELAKSANAAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL SEBAGAI VARIABEL INTERVENING.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Pada tahun 2006, sebanyak 35 laporan keuangan BUMN masih berupa prognosa, 10 BUMN belum diaudit, serta tiga BUMN laporan keuangannya tidak tersedia. 17 perusahaan terlambat mengumpulkan laporan keuangan pada tahun 2007, dan enam perusahaan pada tahun 2008.
2. Sekretaris Menteri Negara BUMN Said Didu mengatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan adanya BUMN skala besar yang bermasalah dengan neraca keuangan.

3. Dalam IHPS BPK tahun 2010, dari tujuh perusahaan BUMN yang diperiksa laporan keuangannya per 31 Desember 2009, hanya satu perusahaan yang memperoleh opini WTP, sedangkan sisanya memperoleh opini WDP dan Tidak Memberikan Pendapat (*disclaimer*) masing-masing tiga perusahaan.
4. Sri Mulyani menyebutkan bahwa dari ratusan perusahaan BUMN, paling tidak lebih dari lima perusahaan yang memperoleh predikat baik.

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas, maka peneliti merumuskan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peranan audit internal pada tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.
2. Bagaimanakah pelaksanaan sistem pengendalian internal pada tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.
3. Bagaimanakah kualitas laporan keuangan yang disajikan oleh tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.
4. Bagaimanakah peranan audit internal dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan melalui pelaksanaan sistem pengendalian internal pada tujuh perusahaan BUMN di Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memahami audit internal dan sistem pengendalian internal, serta peranan keduanya dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan perusahaan BUMN di Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peranan audit internal pada tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.
2. Untuk mengetahui sistem pengendalian internal yang dilaksanakan pada tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.
3. Untuk mengetahui kualitas laporan keuangan yang disajikan oleh tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.
4. Untuk mengetahui peranan audit internal dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan melalui pelaksanaan sistem pengendalian internal pada tujuh perusahaan BUMN yang berkantor pusat di Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi atau sumbangan untuk pengembangan ilmu khususnya yang berkaitan dengan bidang audit.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berguna bagi perusahaan di masa yang akan datang khususnya yang berkaitan dengan audit internal, sistem pengendalian internal, dan kualitas laporan keuangan.