

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang penting untuk mendapatkan kepastian mengenai keberhasilan atau ketepatan suatu kegiatan pengelolaan keuangan daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam rangka pertanggungjawaban pengelolaan keuangan (APBD/APBN), setiap entitas pelaporan yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah kementerian negara/lembaga dan bendahara umum negara wajib menyusun dan menyajikan laporan keuangan dan laporan kinerja, (Halim, 2007: 180).

Laporan keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah selama suatu periode. Laporan keuangan pemerintah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah pada hakekatnya merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atas pengelolaan dana publik (baik dari pajak, retribusi atau transaksi lainnya).

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan

keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Mahmudi (2010: 8) menjelaskan fungsi utama dari laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik. Oleh karena itu laporan keuangan daerah yang disajikan diharapkan benar-benar harus berkualitas dengan tingkat karakteristik yang memadai. Karakteristik kualitas laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.

Untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan dan kinerja pemerintah, setiap entitas pelaporan dan akuntansi wajib menyelenggarakan sistem pengendalian intern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (Halim, 2007: 186). Sistem pengendalian intern adalah proses yang integral dari tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh manajemen (eksekutif) dan jajarannya untuk memberikan jaminan atau keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan laporan keuangan, pengamatan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Mahmudi, 2010: 20).

Pengendalian internal suatu organisasi sangat mempengaruhi kinerja organisasi. Premis ini menunjukkan bahwa kualitas pengendalian internal suatu organisasi yang baik akan dapat mendorong peningkatan kinerja organisasi. Sementara kualitas pengendalian internal yang buruk akan dapat mendorong kinerja organisasi semakin menurun. Disisi lain kualitas pengendalian internal juga bisa mewujudkan keamanan dan kenyamanan bagi pegawai yang bekerja dalam organisasi tersebut mulai dari tingkatan pimpinan organisasi (*top magement*) hingga pegawai di tingkat paling bawah (*lower/operational management*), (Iksan, 2012).

Peningkatan kualitas pengendalian intern disetiap instansi pemerintah, seyogyanya menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan perubahan dan pembaharuan manajemen pemerintah yang sedang dijalankan dalam kerangka reformasi birokrasi. Dengan kualitas pengendalian intern yang semakin baik maka keinginan dan kesempatan untuk melakukan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan diyakini akan semakin kecil. Sehingga integritas pejabat dan pegawai pemerintahan akan semakin meningkat dan pada akhirnya wibawa pemerintahan di mata masyarakat akan semakin baik.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik dapat diwujudkan dengan implementasi sistem pengendalian intern pemerintah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan diberi amanat untuk mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern dilingkungan pemerintahan secara menyeluruh dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan

akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Atas dasar peraturan tersebut, pada tanggal 28 Agustus 2008 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). PP Nomor 60/2008 ini selanjutnya memberi arahan tentang konsep SPIP dan cara pelaksanaannya.

Menurut Mardiasmo, ketua BPKP dalam sambutan acara sosialisasi SPIP (PP No.60 tahun 2008) sebagaimana yang diungkapkan oleh (Halim, 2007: 255) penyelenggaraan pemerintah yang baik harus diwujudkan dengan pengungkapan akuntabilitas keuangan negara/daerah, akuntabilitas keuangan negara tersebut terdiri dari empat pilar yaitu efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset daerah dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Untuk mencapai empat pilar tersebut maka diperlukan adanya langkah-langkah yaitu dengan melaksanakan lima pilar sistem pengendalian intern pemerintah. lebih lanjut Mardiasmo menjelaskan sistem pengendalian intern merupakan salah satu dasar pemberian opini atas pemeriksaan kewajaran informasi keuangan dalam laporan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemerikasa Keuangan (BPK).

Sistem pengendalian sangat penting dalam menunjang perbaikan pengelolaan pemerintah daerah dan merupakan faktor pendukung untuk menciptakan pemerintah yang akuntabel dan transparan sebagai cerminan dari kinerja yang baik, (Nune, 2012: 3). Salah satu pemerintah

yang telah mengimplementasikan sistem pengendalian intern adalah pemerintah Kabupaten Bone Bolango namun pelaksanaannya belum maksimal.

Pada tahun anggaran 2009 BPK-RI menerbitkan Laporan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dengan jumlah temuan pemeriksaan sebanyak 11 temuan dan Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dengan jumlah temuan sebanyak 16 temuan. Berdasarkan Siaran Pers BPK (2009) Beberapa permasalahan terkait dengan sistem pengendalian intern, antara lain:

1. Mekanisme pengelolaan kas belum sepenuhnya sesuai ketentuan;
2. Penyetoran sisa uang persediaan(UP) dan pertanggungjawaban tambah uang persediaan (TU) TA 2009 tidak sesuai ketentuan;
3. Mekanisme pencairan uang dari rekening kas daerah tidak sesuai ketentuan;
4. Pengelolaan dan penatausahaan aset tetap belum dilakukan sesuai ketentuan;
5. Penganggaran belum sepenuhnya sesuai dengan alokasi dan penggunaan yang tepat;
6. Laporan pertanggungjawaban bantuan sosial sebesar Rp.143.100.000,00 belum disampaikan ke kepala daerah oleh penerima dan belanja hibah sebesar Rp.80.100.000,00 belum dilengkapi naskah hibah;

7. Pemerintah desa tidak menerima belanja bagi hasil pajak minimal sebesar Rp.2.686.589.335,00;
8. Dana bergulir ke masyarakat sebesar Rp.66.861.467,00 belum tertagih;
9. Pengelolaan dan penatausahaan pendapatan asli daerah belum sepenuhnya sesuai ketentuan;
10. Pengadaan jasa pelayanan asuransi kesehatan bagi pimpinan dan anggota DPRD Sebesar Rp.200.000.000,00 tidak sesuai ketentuan;
11. Penetapan perubahan APBD TA 2009 Terlambat dilaksanakan.

Sedangkan 16 temuan terkait dengan Kepatuhan, berdasarkan Siaran Pers (2009) antara lain:

1. Pertanggungjawaban uang persediaan pada Sekretariat DPRD sebesar Rp.50.000.000,00 tidak sesuai ketentuan;
2. Belanja bahan bakar minyak/gas dan pelumas pada bagian umum dan protokoler sekretariat daerah diberikan kepada yang tidak berhak sebesar Rp.107.244.000,00 dan melebihi standar sebesar Rp.5.680.000,00.
3. Pelaksanaan pembangunan instalasi listrik untuk rumah pribadi bupati merugikan keuangan daerah sebesar Rp124.721.036,00.
4. Keterlambatan penyelesaian pekerjaan pada dinas pekerjaan umum tidak dikenakan denda sekurang-kurangnya Rp.221.843.271,00;
5. Pemberian tambahan penghasilan kepada kepala daerah tidak sesuai ketentuan sebesar Rp.91.800.000,00;

6. Pemberian honorarium pada dinas pendidikan dan bagian kesra sekretariat daerah tidak sesuai ketentuan sebesar Rp.377.165.000,00;
7. Pembebanan Ibadah Umroh bagi PNS berprestasi pada belanja bahan material lainnya tidak tepat dan diantaranya menimbulkan kerugian daerah sebesar Rp120.000.000,00;
8. Pendapatan dari kontribusi peserta diklat prajabatan Golongan I dan II Disalahgunakan untuk pembayaran TGR sebesar Rp.457.380.000,00 dan terdapat kemahalan harga atas sewa gedung sebesar Rp.88.531.836,00;
9. Perjalanan dinas luar daerah dibayarkan berlebih sebesar Rp.27.744.000,00 dan dibayarkan secara paket tidak sesuai ketentuan;
10. Belanja beasiswa pendidikan PNS melebihi standar biaya sesuai ketentuan dan merugikan keuangan daerah sebesar Rp.90.000.000,00;
11. Pelaksanaan belanja biaya pemungutan pajak dan pengelolaan pendapatan PPJ tidak sesuai ketentuan dan merugikan keuangan daerah sekurang-kurangnya sebesar Rp.241.509.638,00;
12. Belanja bantuan sosial direalisasikan tidak tepat dan sesuai ketentuan sebesar Rp.25.000.000,00;
13. Pengadaan belanja jasa bantuan advokasi penyelesaian masalah hukum pada sekretariat daerah dibayarkan berlebih sebesar Rp.56.000.000,00, tidak didukung surat perjanjian/kontrak, dan tidak dibuat laporan tertulis secara berkala dari tim advokasi kepada Bupati;

14. Saldo *cash on hand* kas daerah sebesar Rp.472.242.822,00 yang tersaji dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango tidak dapat diyakini kebenarannya;
15. Pengeluaran kas dari rekening penampungan yang dikuasai oleh kuasa BUD tidak dapat dijelaskan sebesar Rp.23.923.678.534,00 dan Utang PFK senilai Rp.1.719.589.558,00 tidak dapat diyakini kewajarannya;
16. Hasil Pemeriksaan BPK RI pada pemerintah kabupaten bone bolango belum sepenuhnya ditindaklanjuti.

Berdasarkan catatan dan pemantauan kami atas tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK RI yang telah dilaksanakan pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango, dari 93 temuan terdapat 255 rekomendasi/saran dengan nilai kerugian daerah senilai Rp11,1 Milyar. Dari nilai tersebut telah dilakukan proses pemulihan kerugian negara/daerah sebesar Rp6,1 Milyar. Sedangkan sebesar Rp5,01 Milyar belum dilakukan pengembalian kerugian negara/daerah, (Siaran Pers BPK, 2009).

Selain itu terkait dengan kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango, Berdasarkan Siaran Pers BPK RI (2012) BPK RI memberikan opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango TA 2012 dengan opini "Wajar Dengan Pengecualian". Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango TA 2012, menurut pendapat BPK telah menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango per

31 Desember 2012, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK) untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, Kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan terkait penyajian aset tetap per 31 Desember 2013 dan 2011, yaitu terdapat aset tetap yang belum dapat diyakini kewajarannya sebesar. Rp.96.677.501.720,30.

Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan telah disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, pengungkapan dalam laporan keuangan telah cukup memadai untuk pengambilan keputusan para pemakainya, Penyajian laporan keuangan bebas dari salah saji material akibat ketidakpatuhan terhadap peraturan perundangan yang berlaku; dan sistem pengendalian intern telah cukup memadai.

Penelitian mengenai implementasi sistem pengendalian intern dan kualitas pelaporan keuangan, salah penelitian yang dijadikan acuan dalam penelitian ini dilakukan oleh Nugroho (2012), Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kota Bandung. Berdasarkan hasil penelitiannya, diketahui kualitas laporan keuangan dinas dan lembaga teknis daerah dipengaruhi oleh penerapan sistem pengendalian internal pemerintah.

Penelitian Nune (2012) yang dilakukan pada pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo yang menguji pengaruh SPIP terhadap kualitas laporan keuangan dengan responden satgas SPIP dan staf akuntansi

sebagai penyusun laporan keuangan PEMDA Kab.Gorontalo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo.

Berdasarkan penelitian terdahulu, teori dan permasalahan yang telah diuraikan tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji sebuah penelitian dengan judul “Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mengidentifikasi masalah yaitu sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, ditemukan kelemahan sistem pengendalian intern dengan jumlah temuan pemeriksaan sebanyak 11 temuan dan laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dengan jumlah temuan sebanyak 16 temuan.
2. Adanya temuan terkait dengan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah Kabupaten Bone Bolango yaitu terdapat aset tetap yang belum dapat diyakini kewajarannya sebesar Rp.96.677.501.720,30.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka penulis merumuskan masalah yaitu apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk menguji dan mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bone BOlango.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi khususnya terkait dengan pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis di masa yang akan datang.
2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang terkait pada pemerintah daerah