

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1991 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mengalami perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintahan sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan aset daerah selama ini telah dilaksanakan, namun belum terlaksana sebagai mana yang diharapkan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal, sehingga diperlukan peraturan-peraturan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan aset daerah. Selama ini pengelolaan barang inventaris daerah dilaksanakan atas dasar ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 tahun 1998 tentang Manual Administrasi Barang Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1997 sebagai peraturan pokok terhadap aturan barang inventaris Pemerintah Daerah.

Aset daerah merupakan aset yang bisa dimiliki oleh suatu perusahaan maupun oleh pemerintah atau sektor publik. Aset tetap pemerintah pada hakekatnya sama seperti aset tetap perusahaan. Aset tersebut terdiri dari tanah, gedung dan bangunan, peralatan, mesin dan sebagainya. Namun aset tersebut semata-mata digunakan untuk

menghasilkan pendapatan, tetapi aset tersebut untuk kegiatan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat, (Bahtiar, dkk, 2009: 248).

Sementara itu yang dimaksud dengan barang milik daerah atau aset tetap daerah dalam Permendagri Nomor 17 tahun 2007 adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya. Dimana pengelolaan barang milik Negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Pertanggungjawaban atas barang milik daerah kemudian menjadi semakin penting ketika pemerintah wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD dalam bentuk laporan keuangan yang disusun melalui suatu proses akuntansi atas transaksi keuangan, aset, hutang, ekuitas dana, pendapatan dan belanja, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungan. Informasi barang milik daerah memberikan sumbangan yang signifikan di dalam laporan keuangan (neraca) yaitu berkaitan dengan pos-pos persediaan, aset tetap, maupun aset lainnya. Pemerintah wajib melakukan pengamanan terhadap barang milik daerah.

Sebagai mana yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang milik daerah, menjelaskan Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk fisik, administratif dan tindakan upaya hukum.

Menurut Hamidah (2014: 2) pengamanan aset daerah adalah kegiatan yang dilakukan pejabat berwenang untuk mengawasi/ menatausahakan aset daerah agar keberadaannya secara administrasi maupun fisik dalam keadaan utuh, tidak rusak dan tidak hilang. Pengamanan tersebut meliputi pengamanan fisik, pengamanan administrasi, dan pengamanan hukum. Dalam rangka pengamanan administratif dibutuhkan sistem penatausahaan yang dapat menciptakan pengendalian (*controlling*) atas barang milik negara. Selain berfungsi sebagai alat *control*, sistem penatausahaan tersebut juga harus dapat memenuhi kebutuhan manajemen pemerintah di dalam perencanaan pengadaan, pengembangan, pemeliharaan, maupun penghapusan (*disposal*).

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh kepala BPK RI sistem pengendalian intern atas manajemen/pengelolaan aset tetap daerah harus handal untuk mencegah penyimpangan yang dapat merugikan keuangan daerah. Dalam PP No 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pasal 1 ayat 1, sistem pengendalian intern yaitu proses yang integral pada tindakan yang dilakukan secara terus menerus oleh

pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Bastian (2009: 54) juga mengungkapkan bahwa tujuan pengendalian intern salah satunya adalah untuk melindungi harta/aktiva suatu organisasi dan pencatatan pembukuannya. Sistem pengendalian intern dibentuk untuk mencegah atau menemukan aktiva yang hilang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem pengendalian intern dibuat salah satunya sebagai alat untuk pengamanan aset daerah itu sendiri.

Sebagai pondasi bagi seluruh proses pengamanan dalam pengelolaan aset negara, setiap instansi pemerintah harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam organisasi yang mendorong perilaku (*behavior*) positif dan manajemen yang sehat. Utamanya adalah mendorong tersedianya seluruh pengelola aset negara/ daerah yang memiliki kesadaran (*awareness*) yang kuat tentang pentingnya penegakan sistem pengendalian intern. Penciptaan ini dilakukan melalui penegakan integritas dan nilai-nilai etika oleh seluruh pegawai, komitmen terhadap kompetensi setiap komponen organisasi, adanya kepemimpinan yang kondusif, tersusunnya struktur organisasi yang mendukung strategi pencapaian tujuan, adanya pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, kebijakan yang sehat dalam pembinaan sumber daya

manusia yang efektif dan hubungan kerja yang baik antar instansi, (Hamida, 2014).

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat ditarik sebuah simpulan bahwa sistem pengendalian intern dilakukan sebagai bentuk pengamanan terhadap aset daerah, apabila pemerintah daerah menerapkan sistem pengendalian intern dengan baik yaitu berdasarkan peraturan dan ketentuan yang berlaku maka tentunya akan meningkatkan keberhasilan dalam pengamanan aset daerah. Sumini dan Pangaribuan (2010: 12) menjelaskan barang milik atau kekayaan negara/daerah yang dikelola baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, mempunyai peran strategi. Entah barang tersebut bergerak atau barang tidak bergerak mempunyai nilai yang amat tinggi. Namun masih ada permasalahan dalam pengelolaannya, antara lain, masih banyak instansi yang belum dapat menyajikan data secara pasti, berapa sesungguhnya nilai aset tersebut.

Adapun fenomena yang terkait dengan pengamanan aset di wilayah Kota Gorontalo adalah masih adanya beberapa temuan atas pemeriksaan BPK dalam hal pengelolaan barang dan jasa dimana lemahnya Sistem Pengendalian Intern serta peran aparatur negara berpengaruh dalam temuan tersebut, ini terlihat dari ihtisar hasil Pemeriksaan BPK tahun 2014 dimana masih ditemukan beberapa permasalahan dalam sistem pengendalian intern yaitu sebagai berikut:

1. Masih ditemukan 4 kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan: 1) dimana masih ada pencatatan yang tidak/belum

dilakukan atau akurat, 2) proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, 3) entitas masih terlambat menyampaikan laporan, dan 4) sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai.

2. Masih ditemukan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja: 1) perencanaan kegiatan tidak memadai, 2) penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang teknis tertentu, 3) penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan yang berakibat hilangnya potensi penerimaan, 4) penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan yang berakibat pada peningkatan belanja.
3. Masih ditemukan adanya Kelemahan struktur pengendalian intern yaitu: 1) entitas tidak memiliki SOP yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur, 2) SOP yang ada pada entitas tidak berjalan secara optimal, 3) satuan pengawasan intern yang ada tidak berjalan optimal 4) tidak ada pemisahan fungsi yang memadai.

Permasalahan sistem pengendalian intern dari data tersebut menunjukkan bahwa lemahnya sistem pengendalian intern yang berakibat pada semakin tinggi risiko yang dihadapi dalam pengamanan aset. Dengan sistem pengendalian intern tersebut, seharusnya risiko terjadinya kesalahan dalam penetapan penyedia barang dan pengamana asset pemerintah dapat ditekan. Hal ini juga yang terjadi pada pemerintah kota Gorontalo lemahnya sistem pengendalian intern tentunya akan berimbas pula pada pengamanan aset pemerintah itu sendiri. Hal ini sebagai mana

diungkapkan oleh Wali Kota Gorontalo Marten Taha, Selasa, 20 Januari 2014 dalam [www.antaragorontalo.com/news](http://www.antaragorontalo.com/news) mengatakan, saat ini jajaran pemerintah sedang melaksanakan inventaris terhadap aset, yang diperkirakan berakhir pada Januari 2015 ini. "Banyak aset milik Pemkot Gorontalo yang sudah tidak jelas lagi keberadaannya, sehingga perlu untuk segera menindak lanjuti larinya aset tersebut, (dalam [www.antaragorontalo.com/news](http://www.antaragorontalo.com/news)).

Lebih lanjut dia menjelaskan, persoalan aset tersebut merupakan masalah sejak tahun 2004, sebab saat diadakan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terdapat selisih antara neraca keuangan dengan data yang ditemukan dilapangan. Pada tahun 2010 lalu, berdasarkan hasil audit terdapat selisih sekitar Rp 467 miliar, kemudian diolah kembali tahun 2011 dan diperoleh temuan bahwa aset yang tidak jelas tersebut, nilainya sebesar Rp118 miliar. Marten mengatakan, sejak kepemimpinannya tahun 2014, telah dilakukan audit terhadap aset dan ditemukan sekitar Rp.88 miliar tidak jelas keberadaannya, (dalam [www.antaragorontalo.com/news](http://www.antaragorontalo.com/news)).

Pengelolaan keuangan yang kurang efektif tersebut dikarenakan sistem pengendalian intern yang belum optimal dan juga belum adanya sumber daya manusia yang professional dalam pengelolaan barang daerah, ini juga terjadi karena tidak adanya kesesuaian pengelolaan keuangan daerah berdasarkan peraturan yang berlaku, sehingga

menyebabkan pengamanan terhadap aset daerah tidak terlaksanakan dengan maksimal.

Penelitian terdahulu terkait dengan permasalahan tersebut, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Hamidah (2014) dengan judul pengaruh pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah dan sumber daya manusia terhadap pengamanan aset negara (Studi Empiris Pada Kementerian Perindustrian Wilayah Jawa Sumatera). Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah pengelolaan barang milik negara berpengaruh signifikan positif terhadap pengamanan aset negara. sumber daya manusia berpengaruh signifikan positif terhadap pengamanan aset Negara.

Penelitian Rohmi Fitria (2014) dengan judul pengaruh pengendalian internal barang milik daerah terhadap efektifitas pengelolaan barang milik daerah (Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandung). Dari hasil pengujian hipotesis, diperoleh kesimpulan bahwa pengendalian internal barang milik daerah mempunyai pengaruh terhadap efektifitas pengelolaan barang milik daerah.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji tentang perkembangan aset daerah dan laporan keuangan dengan memformulasikan judul "Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Terhadap Pengamanan Aset Daerah (Studi Kasus Pada Dinas Pengelolaan Pendapatan keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo).



## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian di atas peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Masih lemahnya sistem pengendalian intern pada pemerintah Kota Gorontalo, yang dibuktikan dengan adanya temuan BPK pada tahun 2014 terkait dengan sistem pengendalian intern yaitu adanya temuan tentang kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja serta kelemahan struktur pengendalian intern pada pemerintah kota Gorontalo.
2. Kurangnya pengamanan aset yang mengakibatkan banyaknya temuan tentang aset yang tidak jelas keberadaanya.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap pengamanan aset daerah pada Pemerintah Kota Gorontalo?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian adalah untuk mengetahui apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap pengamanan aset daerah pada Pemerintah Kota Gorontalo

## **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi khususnya mengenai sistem pengendalian intern dan pengamanan aset daerah. Serta penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi bagi pihak lain yang akan tertarik akan masalah yang ada di angkat untuk diteliti lebih lanjut.

### **2. Manfaat Praktis**

Melalui penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pemikiran dan sebagai bahan evaluasi yang selanjutnya dapat menjadi sebuah bahan pertimbangan dalam memecahkan masalah dan pengambilan keputusan bagi pemerintah kota Gorontalo terkait sistem pengendalian intern dan pengamanan aset daerah.