BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perubahan pada sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi mendorong perlunya perbaikan dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban, maka dalam era otonomi daerah sekarang ini daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat, pemberian otonomi daerah ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. (Mardiasmo, 2002)

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam Aggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan salah satu perencanaan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan penyelenggaran pemerintahan. Disisi lain, dalam

rangka menilai efektivitas pelaksanaan perencanaan dimaksud, pemerintah daerah perlu membuat suatu laporan hasil pelaksanaan APBD untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan program-program pemerintah daerah. Laporan pertanggungjawaban menjadi salah satu kewajiban pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan yang diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan . Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 laporan keuangan daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LPKD) tersebut diatas harus berpedoman dan berdasarakan pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). (Chabib dan Heru, 2010)

Laporan tersebut merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas pemerintahan dan sekaligus merupakan salah satu tolak ukur kinerja *financial* pemerintah daerah. Bagi pihak eksternal, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang berisi informasi keuangan daerah akan digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik. Sementara bagi pihak internal pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut dapat digunakan untuk penilaian kinerja.

Dirjen Perbendaharaan Negara Kemenkeu yaitu Henry Purnomo (tanggal 14 Desember 2010) mengatakan bahwa pemerintah pusat melalui Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara Kementrian Keuangan, mengungkapkan bahwa

laporan keuangan Pemerintah Daerah (Pemda) masih belum berjalan baik. Pemda dinilai masih belum maksimal dalam penyampaian laporan keuangannya sehingga berpotensi terjadi penyalahgunaan anggaran. (http://www.jpnn.com)

Seperti yang diungkapkan oleh BPK RI perwakilan Provinsi Jawa Barat dalam siaran persnya pada tanggal 8 Oktober 2010, bahwa hasil Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas sembilan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang ada di wilayah Jawa Barat (Jabar) untuk Tahun Anggaran (TA) 2009, untuk Pemerintah Kabupaten Bandung Barat (KBB) dan Kabupaten Cianjur BPK RI memberikan opini Tidak Menyatakan Pendapat (*disclaimer*). Sedangkan tujuh LKPD lainnya yaitu Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bandung, Pemerintah Kota (Pemkot) Tasikmalaya, Pemkab Garut, Pemkab Kuningan, Pemkab Majalengka, Pemkot Bogor, dan Pemkab Indramayu, BPK RI memberi opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). (http://www.bpk.bandung.go.id).

Dapat kita pahami dari fenomena umum diatas bahwa Laporan Keuangan Daerah pada dari Provinsi Jawa Barat masih belum berjalan baik serta Pemda dinilai masih belum maksimal dalam penyampaian laporan keuangannya sehingga berpotensi terjadi penyalahgunaan anggaran seperti pada 8 Pemda yang dijelaskan diatas.

Sedangkan pada Pemerintah Kota Bandung sendiri dijelaskan pada Laporan Hasil Evaluasi Tahun 2009, dari informasi Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sangat kurang memenuhi kriteria yaitu ditunjukkan dengan hasil pemeriksaan BPK RI memperoleh Opini Disclaimer (TMP) dimana tidak menyajikan sebagian informasi mengenai Indikator Kinerja Utama (IKU),

perbandingan data kinerja yang memadai antara realisasi tahun ini dengan realisasi tahun sebelumnya dan perbandingan lain yang diperlukan, informasi dalam LAKIP belum dapat diandalkan dan hasil evaluasi belum ditindak lanjuti untuk perbaikan penerapan manajemen kinerja dan belum ditindak lanjuti untuk mengukur keberhasilan unit kinerja. Pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2009 juga ditemuai kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah. (LHE dan IHPS II Tahun 2009)

Untuk mencapai pengelolaan keuangan Negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga Negara, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pemerintah Daerah yang tujuan rencana kerjanya sudah termaktub dalam sebuah Rencana Kerja untuk jangka waktu yang sudah ditentuklan yang selanjutnya dibuatlah Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerajh (APBD) untuk mendukung pelaksanaan Rencanaan Kerja tersebut. Untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam Rencana Kerja, Kepala Daerah melaksanakan beberapa fungsi yaitu perencanaan, penyusunan staf, pengarahan dan pengendalian.

Fungsi pengendalian dilakukan oleh Kepala Daerah melalui suatu Sistem Pengendalian Intern. Sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan Pemerintah Daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan. (PP 58 Tahun 2005)

Dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II (IHPS) Tahun 2009, pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah ditemukan kelemahan sistem pengendalian intern, dimana terdapat kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan strukur pengendalian intern.

Sedangkan pada Pemerintah Kota Bandung dijelaskan pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II (IHPS) Tahun 2009 terdapat temuan kelemahan sistem pengendalian intern dapat dilihat pada table dibawah ini:

Tabel 1.1. Kelemahan Sistem Pengendalian Intern

No	Kelompok Temuan	Jumlah Kasus	%	Total Nilai (juta rupiah)
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	7	0.9	1.346,09
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	4	0.8	
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	2	1.1	

Sumber: IHPS Semester II Tahun 2009

Dimana pada kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan itu terdiri dari Pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, Proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, Entitas terlambat menyampaikan laporan, Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai dan Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai. (IHPS semester II tahun 2009)

Kasus pada kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja yaitu perencanaan kegiatan tidak memadai, mekanisme pemungatan, penyetoran dan pelaporan serta penggunaan penerimaan daerah dan hibah tidak sesuai ketentuan, penyimpangan terhadap peraturan perundang-

undangan bidang teknis tertentu atau ketentuan intern organisasi yang diperiksa tentang pendapatan dan belanja, pelaksanaan belanja diluar mekanisme APBD, hilangnya potensi penerimaan dan peningkatan belanja. (IHPS semester II tahun 2009)

Sedangkan kasus pada kelemahan struktur pengendalian intern terdiri dari Entitas tidak memiliki SOP yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur, SOP yang ada pada entitas tidak berjalan secara optimal atau tidak berjalan optimal, Satuan pengawasas intern yang ada tidak memadai atau tidak berjalan optimal dan Tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai. (IHPS semester II tahun 2009)

Sejalan dengan perlunya dilakukan reformasi sektor publik, diawal periode otonomi daerah, telah keluar sejumlah peraturan pemerintah (PP) sebagai operasionalisasi dari Undang-undang Otonomi daerah. Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan daerah selama ini menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (sustainable) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Adapun kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan

pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus transparansi yang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Kemudian, *value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan pengelolaan keuangan daerah (yang tertuang dalam APBD) yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Temuan kasus-kasus pada Pemerintah Kota Bandung dijelaskan pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II (IHPS) Tahun 2009 dimana terdapat

temuan ketidakpatuhan terhadap ketentaun perundang-undangan yang mengakibatkan, dapat dilihat pada table dibawah ini:

Tabel 1.2 : Ketidakpatuhan Terhadap Ketentaun Perundang-undangan yang Mengakibatkan

No	kelompok Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (juta Rp)
Ketidakpatuhan Terhadap Ketentaun Perundang-undangan yang Mengakibatkan				
1	Kerugian Daerah	5	0.7	351,41
2	Potensi Kerugian Daerah	1	0.9	710,77
3	Kekurangan Penerimaan	3	0.8	232,15
4	Administrasi	4	20.7	-
5	Ketidakhematan	2	3.7	51,75
6	Ketidakefektifan	0	-	-

Sumber: IHPS Semester II Tahun 2009

Dimana kasus-kasus kerugian daerah yaitu belanja barang/jasa fiktif, kekurangan volume pekerjaan dan atau barang, kelebihan pembayaran selain kekurangan volume pekerjaan dan atau barang, pembayaran honorarium dan/atau perjalanan dinas ganda dan atau melebihi standar yang ditetapkan dan belanja tidak sesuai atau melebihi ketentuan. Kasus potensi daerah yaitu piutang/pinjaman atau dana bergulir yang berpotensi tidak tertagih, kasus kekurangan penerimaan yaitu penggunaan langsung penerimaan dan penerimaan daerah atau denda keterlambatan pekerjaan belum/tidak ditetapkan atau dipungut/diterima/disetor ke kas daerah, penggunaan langsung penerimaan daerah dan pengenaan tariff pajak/PNBP lebih rendah dari ketentuan. (IHPS Semester II Tahun 2009)

Kasus pada administrasi penyimpangan yang bersifat administrative yaitu adanya pertanggungjawaban tidak akuntabel (bukti tidak lengkap/ tidak valid), penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang pengelolaan perlengkapan atau barang milik daerah, penyetoran penerimaan daerah melebihi batas waktu yang ditentukan, dan sisa kas di bendahara pengeluaran akhir TA

terlambat/belum disetor ke kas daerah. Sedangkan ketidakhematan yaitu adanya ketidakhematan dimana adanya pengadaan barang/jasa melebihi kebutuhan, adanya penetapan kualitas dan kuantitas barang/jasa yang digunakan tidak sesuai standar, dan terjadi pemborosan atau kemahalan harga. (IHPS Semester II Tahun 2009)

Dalam pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superiritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintah yang baik yang sesuai dengan lingkungan pemerintah (PP No 60 Tahun 2008).

Berdasarkan uraian di atas Penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang **"Pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan Penerapan Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah"**.

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Untuk menyelesaikan masalah yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya, perlu adanya pengidentifikasian masalah sehingga hasil analisa selanjutnya dapat terarah dan sesuai dengan tujuan penelitian. Berdasarkan uraian

latar belakang penelitian yang dikemukakan diatas, maka penulis mencoba mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Adanya kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan strukur pengendalian intern.
2. Adanya ketidakpatuhan terhadap ketentaun Perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakhematan dan ketidakefektifan.
3. Masih sangat kurangnya memenuhi kriteria yang ditunjukkan dengan hasil pemeriksaan BPK RI yang memperoleh opini disclaimer.

1.2.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana yang diuraikan diatas, penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem pengendalian intern pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.
2. Bagaimana penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.
3. Bagaimana kualitas laporan keuangan daerah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.
4. Seberapa Besar pengaruh sistem pengendalian intern dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah secara simultan dan parsial pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh dan menganalisis informasi beserta data yang relevan mengenai sistem pengendalian intern, penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah, dan kaualitas laporan keuangan daerah serta untuk memperoleh gambaran perbandingan antara teori dengan pelaksanaannya di lapangan.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui sistem pengendalian intern pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui kualitas laporan keuangan daerah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah secara simultan dan parsial pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

Penelitian atas pengaruh sistem pengendalian intern dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah dan kualitas laporan keuangan daerah dapat berguna

bagi semua pihak yang berkepentingan, dan disamping itu, penelitian tersebut dapat memberikan manfaat bagi :

1) Bagi Pengembangan Ilmu Akuntansi

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pengaruh sistem pengendalian intern dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah dan kualitas laporan keuangan daerah.

2) Bagi Peneliti Lain

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian lain yang ingin mengkaji di bidang yang sama**.**

1.4.2 Kegunaan Operasional

Kegunaan operasional yang penulis tujukan adalah pada Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKAD) di Pemerintah Kota Bandung dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan saran-saran serta dapat digunakan sebagai salah satu sarana dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan daerah di waktu yang akan datang.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Lokasi dimana penulis melakukan penelitian untuk tujuan penyusunan skripsi ini adalah Pemerintah Kota Bandung yang berlokasi di Jl. Wastukencana No.2 Bandung.

1.5.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian dimulai pada bulan Februari 2011 sampai dengan Juli 2011.

Tabel 1.3
Pelaksanaan Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan							
		Feb 2011	Mar 2011	April 2011	Mei 2011	Juni 2011	Juli 2011	Agst 2011	Sept 2011
I	**Tahap Persiapan :**								
	a. Membuat outline dan proposal UP	■							
	b. Mangambil formulir penyusunan skripsi	■							
	c. Menentukan tempat penelitian	■	■						
II	**Tahap Pelaksanaan :**								
	a. Bimbingan UP		■						
	b. Acc UP		■						
	c. Pendaftaran seminar UP		■						
	d. Seminar UP		■						
	e. Revisi UP		■						
	f. Acc revisi UP		■	■					
	g. Penelitian perusahaan		■	■	■				
	h. Bimbingan di perusahaan		■	■	■				
	i. Membuat outline dan proposal skripsi				■				
	j. Penyusunan skripsi				■	■			
	k. Bimbingan skripsi				■	■	■		
	l. Acc skripsi						■		
III	**Tahap Pelaporan :**								
	a. Menyiapkan draft skripsi						■		
	b. Sidang akhir skripsi						■		
	c. Revisi skripsi						■		
	d. Acc revisi skripsi						■		
	e. Penyempurnaan laporan skripsi						■	■	
IV	**Tahap Akhir :**								
	a. Wisuda								■
	b. Penyerahaan Laporan								■