

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap badan usaha atau organisasi memiliki tujuan agar pekerjaan yang dilakukan menjadi jelas, terarah, dan terukur. Begitu juga dengan instansi Pemerintah Daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pemerintah ini pun memiliki tujuan yang dituangkan dalam rencana kerja strategis (Renstra) untuk jangka waktu yang sudah ditentukan. Dengan adanya rencana strategis inilah maka keberhasilan atau kinerja suatu Pemerintah Daerah dapat diukur. Untuk membiayai pelaksanaan rencana kerja tersebut maka dibuatlah suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Seorang Kepala Daerah memiliki tugas dan fungsi tak ubahnya seperti seorang manajer, yaitu: melakukan perencanaan, pengarahan dan pengendalian. Fungsi pengendalian dilakukan oleh seorang Kepala Daerah selaku *top management*, melalui suatu Sistem Pengendalian Intern. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 134 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pengendalian tersebut dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan; pengendalian juga merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai kepada stakeholders mengenai pencapaian tujuan Pemerintah Daerah. Ini tercermin dari: keandalan laporan keuangan, pengamanan aset, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan MENPAN No: PER/03/M.PAN/02/2006 tentang Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat Pengawasan Intern Pemerintah tahun 2006, disebutkan; Sistem Pengendalian Intern, atau yang selama ini dikenal dengan istilah pengawasan melekat (*waskat*), memiliki arti penting bagi Kepala Daerah atau manajemen, karena Sistem Pengendalian Intern merupakan lapisan pengawasan terdepan yang menjadi benteng pertahanan terhadap setiap upaya penyimpangan dan hambatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan..

Bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), selaku pemeriksa ekstern, memperoleh pemahaman yang memadai tentang Sistem Pengendalian Intern yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah adalah sebagai dasar perencanaan audit, penentuan saat dan luasnya pengujian-pengujian yang harus dilakukan. Karena dengan adanya data yang dapat dipercaya akan mengurangi resiko kesalahan audit dan hasil auditnya bisa lebih dipercaya. Selain itu, efektivitas Sistem Pengendalian Intern juga menjadi suatu hal yang dinilai oleh BPK dalam memberikan opini terhadap hasil pemeriksaan laporan keuangan dan kinerja pemerintah, termasuk Pemda.

Sistem Pengendalian Intern dikatakan efektif apabila sistem tersebut telah dirancang dengan baik dan dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan, sehingga tujuan Pemerintah Daerah tercapai. Sistem Pengendalian Intern dikatakan sudah dirancang dengan baik bila telah disesuaikan dengan besar atau luasnya organisasi Pemda, sifat dan keanekaragaman kegiatan Pemda, metode pemrosesan data dan karakteristik organisasi Pemda.

Meskipun Kepala Daerah telah menetapkan tujuan, mekanisme pengendalian, monitoring dan melakukan evaluasi. Tetapi untuk menjamin semua itu bisa dilaksanakan dengan baik semua personil Pemda tetap memegang peranan penting. Semua Sistem Pengendalian Intern mengandung keterbatasan yang melekat. Salah satu keterbatasan tersebut adalah faktor manusia yang ada pada prosedur pengendalian (HS Munawir, h227). Efektivitas tertentu dapat hilang karena karyawan salah paham terhadap instruksi-instruksi, ketidaktelitian, kelelahan, ketidakhadiran dan adanya kolusi antar pegawai pemerintah maupun pegawai pemerintah dengan pihak luar.

Keterbatasan kedua yaitu bahwa Sistem Pengendalian Intern berada dilingkungan yang dinamis, bukan statis. Sehingga perubahan seperti; pergantian Kepala Daerah, perubahan Peraturan perundang-undangan, dan/atau digunakannya komputer akan mempengaruhi dan diperlukan modifikasi terhadap Sistem Pengendalian Intern yang tentu saja memiliki konsekuensi lebih lanjut.

Pasal 313 ayat 3 Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa pengendalian internal sendiri dalam pelaksanaannya sekurang-kurangnya harus memenuhi kriteria berikut;

(i). terciptanya lingkungan pengendalian yang sehat; (ii). terselenggaranya penilaian resiko (penaksiran resiko); (iii). terselenggaranya aktivitas pengendalian; (iv). terselenggaranya sistem informasi dan komunikasi dan (v). terselenggaranya kegiatan pemantauan pengendalian. Apabila kelima kriteria tersebut telah terpenuhi, maka Sistem Pengendalian Intern pada suatu organisasi akan mampu memberikan keyakinan yang memadai bahwa tujuan tertentu organisasi tersebut akan dapat dicapai.

Pemerintah Kota (Pemkot) Depok, selaku Instansi pemerintah daerah juga memiliki Sistem Pengendalian Intern. Sistem Pengendalian Intern yang ada sudah disesuaikan dengan besar atau luasnya organisasi Pemkot Depok, sifat dan keanekaragaman kegiatan Pemkot Depok, metode pemrosesan data dan karakteristik organisasi Pemkot Depok. Hal ini terlihat dari tujuan Pemkot Depok yang tergambar dalam visi, misi dan RENSTRA Kota Depok, struktur organisasi Pemkot Depok yang sudah disesuaikan dengan TUPOKSI, dan kebijakan yang dibuat oleh Walikota Depok berkaitan dengan pengawasan terhadap sikap dan perilaku karyawan maupun terhadap pengamanan Aset.

Sistem pengendalian intern Pemkot Depok terkait dengan laporan keuangan merupakan suatu proses yang didesain untuk memberikan keyakinan memadai atas keandalan laporan keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. BPK-RI mengamanatkan pengendalian intern meliputi berbagai kebijakan dan prosedur yang : (i) terkait dengan catatan keuangan; (ii) memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan tersebut telah sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan serta penerimaan dan pengeluaran telah sesuai dengan otorisasi yang diberikan; (iii) memberikan keyakinan yang memadai atas keamanan aset yang berdampak material pada laporan keuangan. Pemkot Depok bertanggung jawab untuk mengatur dan menyelenggarakan pengendalian tersebut.

Namun, berdasarkan laporan hasil pemeriksaan keuangan BPK terhadap laporan keuangan Pemkot Depok, untuk tahun anggaran 2006 dan 2007, BPK memberikan opini "wajar dengan pengecualian". HS Munawir dalam bukunya *Auditing Modern* (1999, h47) menjelaskan; pendapat "wajar dengan pengecualian" diberikan apabila Auditor menaruh keberatan atau pengecualian yang bersangkutan dengan kewajaran penyajian laporan keuangan, atau dalam

keadaan bahwa laporan keuangan tersebut secara keseluruhan adalah wajar kecuali untuk hal-hal tertentu yang karena akibat faktor-faktor tertentu, misalnya ada satu akun atau lebih yang tidak wajar yang menyebabkan kualifikasi pendapat.

Pengecualian tersebut berkaitan dengan Pencatatan Buku Kas Umum yang dilakukan oleh Bank Jabar Cabang Depok, bukan oleh Kepala Bagian Keuangan sebagai pelaksana fungsi Bendahara Umum Daerah Kota Depok sehingga tidak dapat digunakan sebagai alat pengendalian terhadap Kas Daerah. Rekonsiliasi tidak dilakukan secara teratur sehingga terdapat perbedaan saldo BKU dan Saldo Bank pada akhir TA 2007 sebesar Rp4.895.300,00 yang belum dapat diketahui penyebabnya. Nilai persediaan sebesar Rp3,091,809,374,00 yang disajikan dalam Neraca per 31 Desember 2007 hanya berasal dari 11 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dari 29 SKPD yang ada dan SKPD lainnya tidak membuat pembukuan untuk mencatat persediaan yang dikelola sehingga nilai persediaan tersebut tidak dapat diyakini kewajarannya.

Selain itu, nilai Aset Tetap sebesar Rp2.349.720.033.261,04 yang disajikan dalam Neraca per 31 Desember 2007 berasal dari Saldo Awal Tahun 2006 hasil inventarisasi yang dilakukan oleh PT Perintis Inovasindo Utama pada tahun 2005 ditambah Realiasi Belanja modal TA 2006 dan 2007 yang dokumennya berupa Surat Perintah Membayar/Surat Perintah Pencairan Dana dan berita acara penyerahan aset sehingga sulit dilakukan penelusuran untuk meyakini kewajaran nilainya.

Pengecualian dan ketidakwajaran diatas sangat berkaitan dengan Sistem Pengendalian Internal yang dilakukan oleh Pemkot Depok. Sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern pada Pemkot Depok.

1.2 Perumusan Masalah

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah; bagaimanakah pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap pada Pemkot Depok?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah ingin menilai pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap pada Pemkot Depok.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemkot Depok. Dengan mengetahui hasil penelitian ini, Pemkot Depok dapat mengukur apakah Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap yang selama ini dilakukan sudah berjalan dengan efektif.

Pada akhirnya, jika didapati Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap Pemkot Depok belum efektif dilaksanakan, maka diharapkan hasil penelitian ini dapat menemukan hal-hal yang menjadi penyebabnya dan memberikan saran-saran perbaikannya sehingga pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap Pemkot Depok bisa berjalan dengan efektif.

Sistem Pengendalian Intern yang efektif akan meningkatkan kinerja Pemkot Depok secara keseluruhan.

1.5 Batasan Masalah

Penulis mencoba membatasi masalah yang akan dibahas pada penilaian terhadap efektivitas Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap pada Pemkot Depok. Karena selain aset tetap memiliki porsi terbesar. Nilai aset tetap pada Pemkot Depok adalah 91,47% dari total aset yang dimiliki Pemkot Depok. (Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemkot Depok TA 2007). Sebagai harta yang dimiliki Pemkot Depok yang jika ada kesalahan dalam pengelolaannya maka akan sangat mempengaruhi laporan keuangan daerah yang dihasilkan (materiil), pengelolaan aset tetap juga salah satu ukuran yang menggambarkan kemampuan Pemkot Depok dalam mengatur dan mengolah kekayaan potensial wilayahnya yang berimbans pada pencapaian tujuan Pemkot Depok. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan dari adanya Sistem Pengendalian Intern yaitu pengamanan aset.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, dengan menggunakan data kuantitatif dan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variable mandiri, baik satu variable atau lebih (independen) tanpa membuat suatu perbandingan, atau menghubungkan antara variable satu dengan variable yang lain (Sugiyono, 2008.h11).

Sesuai dengan Struktur Organisasi Pemerintah Kota Depok yang ditetapkan dalam Peraturan daerah Kota Depok No. 16 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah, pengelolaan asset daerah Kota Depok dikelola oleh Sekretariat Daerah (Setda) dalam hal ini dilakukan oleh Bagian Perlengkapan. Bagian Perlengkapan tersebut membawahi Sub Bagian Pengadaan dan Distribusi serta Sub Bagian Pengelolaan Aset Daerah.

Gambaran umum mengenai pelaksanaan Sistem pengendalian Intern akan didasarkan pada persepsi para karyawan Setda walikota Depok melalui penyebaran kuisisioner atau disebut juga *Internal Control Questionnaires (ICQ)* kepada pegawai di Setda Pemkot Depok pada Bagian Umum, Bagian Keuangan dan Bagian Aset. Metode ini biasa digunakan untuk menjelaskan pelaksanaan Sistem pengendalian Intern dengan cara mengisi daftar pertanyaan yang sudah distandardisir (HS Munawir, 1999. h243). Pertanyaan pada kuisisioner diambil dari Standar Daftar Uji Pengendalian Intern Pemerintah berdasarkan PP No 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan COSO. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa daftar uji pengendalian intern pemerintah dimaksudkan untuk membantu pimpinan instansi pemerintah dan evaluator dalam menentukan sampai berapa jauh SPI suatu instansi pemerintah dirancang dan berfungsi serta, jika perlu untuk membantu menentukan apa, bagian mana dan bagaimana penyempurnaan dilakukan.

Selanjutnya, pengukuran efektivitas sistem pengendalian intern dilakukan dengan menggunakan *Rating Scale*. Dalam skala model *rating scale*, responden tidak akan menjawab salah satu jawaban kualitatif yang telah disediakan, tetapi menjawab salah satu dari jawaban kuantitatif yang telah disediakan. Oleh karena itu *rating scale* ini lebih fleksibel, tidak terbatas untuk pengukuran sikap saja tetapi untuk mengukur persepsi responden terhadap fenomena lainnya, seperti

skala untuk mengukur status sosial ekonomi, kelembagaan, pengetahuan, kemampuan, proses kegiatan dan lain-lain (Sugiyono, 2008. h114).

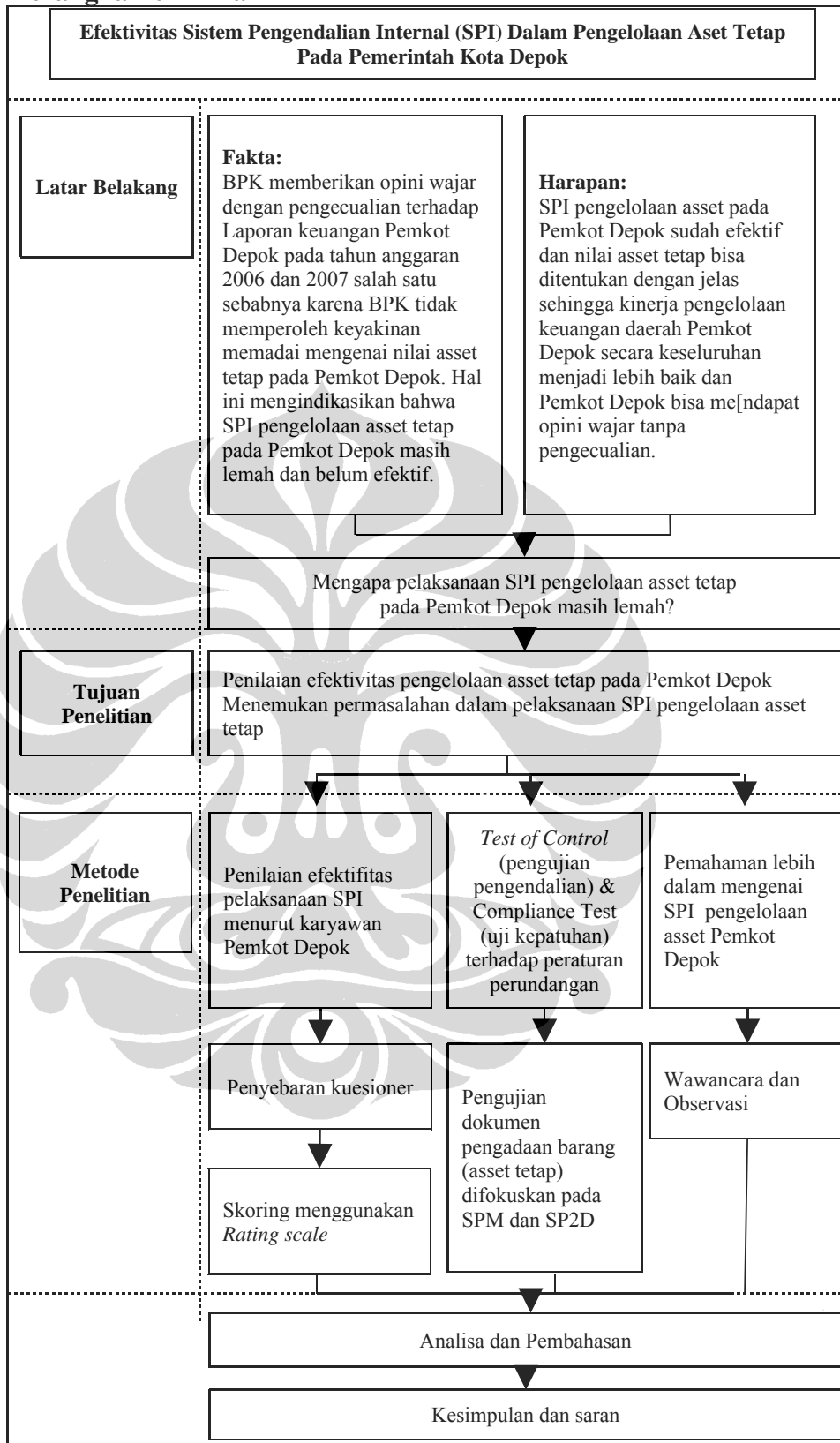
Karena fleksibilitas yang dimilikinya, penggunaan *rating scale* pada kuisisioner SPI mampu memberikan gambaran mengenai efektivitas pelaksanaan SPI berdasarkan persepsi para responden.

Untuk mendapatkan gambaran lebih mendalam mengenai kesesuaian antara prosedur yang berlaku (peraturan perundangan) dengan kenyataan dilapangan, dilakukan *test of control* (pengujian pengendalian) pada kegiatan pengadaan barang (asset tetap). Dengan memeriksa dokumen-dokumen pengadaan barang seperti SPD, SPP, SPM, SP2D dan proses otorisasinya. Pemeriksaan dokumen-dokumen tersebut juga dilakukan untuk melihat kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang berlaku yang terkait dengan proses pengadaan barang.

Wawancara dan observasi dilakukan untuk mendapatkan pengetahuan yang lebih mendalam mengenai pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan asset tetap dan menggali permasalahan yang dialami Pemkot Depok dalam mengelola asetnya. Selain itu observasi juga dilakukan untuk menilai kepatuhan terhadap prosedur pengelolaan asset tetap, dengan membandingkan antara proses pengelolaan asset tetap di Pemkot Depok dengan peraturan perundangan yang mengatur tentang pengelolaan barang milik negara/daerah.

Data juga didukung oleh data sekunder berupa laporan hasil pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan Pemkot Depok tahun anggaran 2006/2007 dan LAKIP Setda Depok tahun 2007.

1.7 Kerangka Pemikiran



1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan dirangkai dalam beberapa bab sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini merupakan garis besar dari keseluruhan tesis yang menguraikan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, pembatasan masalah, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN LITERATUR

Dalam bab ini akan diuraikan secara rinci mengenai Sistem Pengendalian Intern. Hal-hal yang dijelaskan antara lain mengenai pengertian Sistem Pengendalian Intern, teori-teori mengenai Sistem Pengendalian Intern, serta teori-teori yang digunakan untuk mengukur efektivitas Sistem Pengendalian Intern. Termasuk tentang aset tetap, pengelompokannya dan pengelolaannya. Selain itu perkembangan SPI di Indonesia dan peraturan perundangan yang terkait juga akan dibahas pada bab ini.

BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini penulis akan menjabarkan metode penelitian yang digunakan untuk menilai pelaksanaan SPI pada Pemkot Depok. Termasuk variabel penelitian yang digunakan.

BAB 4 TINJAUAN UMUM PEMERINTAH KOTA DEPOK

Bab ini akan memberikan gambaran umum mengenai kondisi Pemerintah Kota Depok dan dikhususkan pada kantor walikota Pemerintah Kota Depok mengenai struktur organisasi, visi, dan misinya. Pada bab ini juga akan ditampilkan Neraca tahun 2007 Kota Depok untuk memberikan mengenai posisi asset Pemkot Depok.

BAB 5 PELAKSANAAN SISTEM PENGENDALIAN INTERN PADA PEMKOT DEPOK

Penelitian mengenai Efektivitas Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap Pemerintah Kota Depok, berdasarkan kuisisioner yang sudah disebar dan penjabaran hasil wawancara mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas Sistem Pengendalian Intern dalam pengelolaan aset tetap Pemkot Depok akan dibahas dalam bab ini. Pada

bab ini juga akan membahas mengenai kepatuhan Pemkot Depok terhadap peraturan perundang-undangan, analisa efisiensi & efektivitas kegiatan Setda Depok dan analisa Keandalan Laporan Keuangan Pemkot Depok.

BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir dalam tesis ini berisi tentang kesimpulan dari penelitian yang sudah dilakukan dan juga saran-saran perbaikan yang dapat diberikan oleh penulis kepada kantor Sekretaris Daerah Pemerintah Kota Depok.

