

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Seiring dengan banyaknya pemberitaan mengenai adanya indikasi *fraud* atau kecurangan pada suatu instansi yang dilakukan oleh karyawan maupun pemimpin suatu organisasi dan juga pengelolaan negara semakin membuat sadar bahwa kita harus melakukan sesuatu untuk membenahi ketidakberesan tersebut. Walaupun saat ini sorotan utama sering terjadi pada manajemen puncak perusahaan, atau terlebih lagi terhadap pejabat tinggi suatu instansi, namun sebenarnya penyimpangan perilaku tersebut bisa juga terjadi di berbagai lapisan kerja organisasi. Upaya penegakan hukum terhadap tindakan *fraud* selama ini kurang membawa hasil. Tindakan yang dilakukan pemerintah untuk memperbaiki keadaan secara keseluruhan belum menunjukkan tanda-tanda keberhasilan yang signifikan. Efektivitas ketentuan hukum tidak dapat dicapai apabila tidak didukung norma dan nilai etika dari pihak terkait. Dalam konteks organisasi, nilai etika dan moral perorangan harus muncul sebagai aturan etika organisasi yang telah terkodifikasi sebagai kode etik dan kelengkapannya.

Tindakan *fraud* yang paling sering di ekspos media, baik cetak maupun elektronik adalah tindakan pidana korupsi. Korupsi adalah masalah besar yang dihadapi negara-negara dengan perkembangan ekonomi pesat, demikian salah satu kesimpulan *Transparency International* ketika merilis *Corruption Perceptions Index (CPI) 2014* hari Rabu (03/12/14) di Berlin, Jerman. Organisasi anti korupsi ini setiap tahun mengeluarkan laporan korupsi global. Dari 28 negara di kawasan

Asia Pasifik, sebagian besarnya mendapat peringkat yang buruk. 18 negara mendapat skor di bawah 40 dari seluruhnya 100 skor. 0 berarti terkorup dan 100 berarti paling bersih. Indonesia mendapat skor 34, naik dari tahun lalu, 32. Indonesia kini menduduki peringkat 107, bersama-sama dengan Argentina dan Djibouti. Tahun 2014, Indonesia berada di peringkat 114 dari seluruhnya 174 negara yang diperiksa. "Pertumbuhan ekonomi terganggu dan upaya pemberantasan korupsi melemah, ketika penguasa dan para pejabat tinggi menggunakan kekuasaannya untuk memperkaya diri dengan dana publik," kata Jose Ugaz, Direktur Transparency International. Informasi diatas bahwa Indonesia masih mengalami krisis dibidang korupsi walaupun sudah ada perkembangan ke arah yang lebih baik.

Fraud merupakan kejahatan tersembunyi, tidak ada yang dilakukan secara terang-terangan, tidak ada korban yang segera menyadari bahwa *fraud* telah terjadi, namun *fraud* adalah kejahatan terstruktur yang merusak sendi-sendi tata kelola, baik di perusahaan maupun dalam pelayanan publik. Korupsi sebagai salah satu bentuk *fraud* merusak kehidupan berbangsa, menyengsarakan rakyat, dan menjadi penyebab kemiskinan. Oleh karena itu *fraud* harus diberantas, setidaknya ada upaya untuk meminimalkan terjadinya *fraud*.

Kecurangan tersebut, selain memberi keuntungan pribadi bagi pelakunya, juga akan berdampak yang cukup fatal bagi kelangsungan organisasi. "Untuk itu setiap organisasi bertanggung jawab membangunkan prilaku organisasi yang mencerminkan kejujuran dan etika, yang dikomunikasikan secara tertulis, agar bisa dijadikan pegangan bagi seluruh pegawai. Akar kultur tersebut dilandasi

nilai-nilai luhur yang menjadi dasar bagi etika pengelolaan suatu organisasi atau entitas". (Larasati, 2013).

Kemudian sehubungan dengan banyaknya *fraud* yang terjadi dan diberitakan, penulis lebih memfokuskan tulisan ini untuk meneliti kecurangan pada lingkungan pemerintahan daerah dan peranan pengawasan internal untuk menanggulangi masalah ini. Pada masing-masing daerah telah dibuat lembaga pengawasan internal, adapun lembaga pengawasan internal di daerah saat ini dikenal dengan nama Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sebelumnya inspektorat bernama badan pengawasan daerah (BAWASDA), semenjak tahun 2007 bawasda berganti nama menjadi inspektorat melalui PP No 14 tahun 2007. Pada akhirnya beberapa satuan kerja (satker) mengalami perubahan. Ada yang harus di *marger* hingga berubah nama, termasuk bawasda yang berganti nama menjadi inspektorat.

Secara normatif-teoritis menurut Monoyasa (www.BPKP.go.id, 6 Juli 2015) pengawasan internal daerah yang dilakukan inspektorat pada dasarnya berfungsi sebagai *early warning body* (peringatan dini) terhadap sistem pengendalian internal yang ditetapkan dan diterapkan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Dalam menjalankan fungsi tersebut, aparat pengawasan internal melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat khas seperti: pemantauan, evaluasi, audit, *internal control assurance*, *technical consulting* terhadap keseluruhan tahap operasi organisasi mulai sejak perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan sampai dengan tingkat pencapaian atau hasil. Singkatnya aparat pengawasan internal memiliki *privilage* (hak istimewa) untuk

menjangkau seluruh hal ikhwal organisasi mulai hulu sampai ke hilir, sehingga sejak dini setiap penyimpangan yang terjadi semestinya dapat diidentifikasi sebagai dasar melakukan langkah-langkah perbaikan yang dibutuhkan.

“Pada kenyataannya pengawasan internal yang dilakukan masih saja lemah sehingga dengan mudah memunculkan kasus korupsi diberbagai daerah. Penyebab lemahnya pengawasan internal tersebut lebih ditekankan pada lemahnya pengawasan dibidang akuntansi, pelaporan, pengendalian, dan *auditing*. Peran dan fungsi lembaga pengawasan eksternal (BPK) dan internal (Inspektorat) meskipun sangat berbeda. Akan tetapi diantara keduanya saling mengisi dan melengkapi. Sebagai gambaran kondisi lemahnya pengawasan internal daerah, seperti: 1). Praktek-praktek KKN cenderung semakin meluas. Hal ini menggambarkan kurang efektif dan belum mantapnya peran dan fungsi pengawasan internal. 2). Kelembagaan pengawasan internal dan tumpang tindih pengawasan. Masing-masing lembaga pengawasan terkesan berjalan sendiri-sendiri sehingga belum terbentuk sinergitas kinerja lembaga, baik antara aparat pengawasan internal dan eksternal, maupun antara aparat pengawasan internal itu sendiri. 3). Kurangnya perhatian dari manajemen instansi untuk membangun sistem pengendalian yang andal, sehingga mengurangi kualitas pelaksanaan pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan” (Ismail,2007).

Hasil penelitian BPKP tentang sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) menunjukkan efektifitas SPI pemerintah daerah belum berjalan optimal dan menimbulkan sejumlah kelemahan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan kelemahan, antara lain: 1). Belum memadainya unsur lingkungan pengendalian

dan aktivitas pengendalian. 2). Kurang dipahaminya tugas pokok dan fungsi pada satuan kerja serta kurang tertibnya penyusunan dan penerapan kebijakan. 3). Tidak didukungnya kebijakan dengan pedoman yang jelas serta lemahnya pengendalian dan koordinasi antara atasan dengan bawahan. Berikut paparan tabel kelemahan pengawasan intern pemerintah daerah dari tahun 2005 sampai pada 2010.

Tabel 1.1
Kelemahan pengawasan intern pemerintah daerah di Indonesia
Tahun 2005-2010

No	Bentuk kelemahan pengawasan
1.	Sebanyak 579 kasus pencatatan tidak atau belum dilakukan atau tidak akurat.
2.	Sebanyak 439 kasus proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan.
3.	Sebanyak 25 kasus entitas terlambat menyampaikan laporan.
4.	Sebanyak 186 kasus sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai.
5.	Sebanyak 27 kasus sistem informasi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai.

Sumber: www.BPKP.Go.Id

Lemahnya fungsi sistem pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu penyebab kasus korupsi diberbagai daerah. Diantaranya; kasus Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (NAD) Abdullah Puteh dengan kasus korupsi 4 Miliar dalam pembelian helikopter M1-2, selain diberhentikan sebagai Gubernur Nangroe Aceh Darussalam, dia juga harus ditahan untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya. Kedua, kasus Syaukani HR, mantan Bupati Kutai Kerta Negara dalam kasus dana APBD sebesar Rp.93,204 Miliar.

Sehubungan dengan itu semua, sebenarnya dalam pengawasan pemerintah daerah terdapat tiga lapis pengawasan, yakni pengawasan oleh Inspektorat,

pengawasan oleh BPKP dan BPK, serta pengawasan oleh Legislatif daerah. Pengawasan inspektorat mempunyai fungsi sebagai pembinaan dan pengawasan terhadap setiap kegiatan pemerintah daerah, yang bersifat sebagai pengawasan internal. Sedangkan BPKP dan BPK merupakan pengawasan terhadap penggunaan APBD, dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan. Kemudian hasil pemeriksaan oleh BPKP dan BPK diserahkan kepada DPRD dan DPR (Nurcholis, 2007).

Namun demikian, pengawasan yang paling bertanggung jawab dalam permasalahan di daerah adalah lembaga pengawasan internal yakni Inspektorat Provinsi, Kabupaten dan kota dikarenakan lembaga ini mempunyai fungsi sebagai pembinaan dan pengawasan yang sifatnya *preventif*. Seringnya terjadi tindak korupsi diberbagai daerah termasuk Kabupaten Pasaman Barat sendiri membuat penulis ingin meneliti bagaimana Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat melaksanakan fungsinya dalam melaksanakan pengawasan intern daerah.

Dalam melaksanakan tugas *preventif* dan *represifnya* tersebut, inspektorat melakukan tugas pengawasan fungsional yang bertujuan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan apa yang ditugaskan. Pengawasan fungsional menandakan apakah inspektorat melakukan tugas secara berkala, atau melakukan pemeriksaan sewaktu-waktu (*insidental*), serta melaksanakan tugas pemeriksaan terpadu. Maka dari penjelasan latar belakang yang diuraikan diatas penulis mengangkat judul skripsi ini dengan nama “Peranan inspektorat dalam mendeteksi kecurangan dan masalah-masalah pelaksanaan tugas fungsional di lapangan (studi kasus pada Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat)”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis jelaskan pada uraian sebelumnya, penulis juga ingin menambahkan bahwa peraturan yang mengatur pengawasan daerah telah dibuat beberapa kali oleh pemerintah. Pertama, Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah. Selanjutnya PP No.58 tahun 2007 tentang pengelolaan keuangan daerah, serta yang terakhir saya ketahui Peraturan Pemerintah No 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah.

Selain itu ada juga peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara (PERMENPAN) no 05 tahun 2008 tentang standar audit aparat pengawas intern pemerintah. Kebijakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pedoman dan acuan serta sasaran arah kebijakan pengawasan dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Menindak lanjuti peraturan-peraturan diatas, peneliti tertarik untuk merumuskan beberapa pertanyaan yang mendukung judul penelitian yaitu:

Adapun pertanyaan yang penulis rumuskan adalah:

- 1).Bagaimana peranan Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat dalam mendeteksi tindakan kecurangan?
- 2).Apa saja masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- 1). Untuk mengetahui peranan Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat dalam mendeteksi kecurangan sebagai badan pengawasan internal pemerintah daerah.
- 2). Untuk mengetahui masalah-masalah yang dihadapi oleh Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat dalam melaksanakan tugas fungsionalnya.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti

Penelitian ini digunakan sebagai salah satu wadah bagi peneliti untuk melatih intelektual dan membentuk daya pikir ilmiah, serta menambah pengetahuan, pemahaman dan wawasan peneliti terkait hal yang sedang diteliti. Selain itu penelitian ini penulis jadikan sebagai salah satu tugas wajib untuk mendapatkan gelar sarjana ekonomi dari Universitas Andalas.

2. Bagi Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat.

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam meningkatkan peranan Inspektorat Kabupaten Pasaman Barat dalam mendeteksi praktik *fraud* dimasa akan datang, dan segera bisa menemukan solusi atas masalah-masalah yang dihadapi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI)nya sebagai badan pengawas internal daerah.

3. Bagi peneliti selanjutnya.

Diharapkan penelitian ini dapat memberi masukan dan pendorong bagi penelitian selanjutnya untuk lebih mendalami penelitian ini dimasa yang akan datang.

4. Bagi perkembangan literatur akuntansi.

Penelitian ini memberikan gambaran prosedur kerja internal auditor dalam kesatuan inspektorat daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai badan pengawas internal daerah, serta memaparkan masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tupoksi instansi ini.

5. Bagi perpustakaan Jurusan Akuntansi dan Perpustakaan UNAND

Selain memberi manfaat bagi beberapa pihak, penelitian ini juga direncanakan menjadi penambah koleksi bagi perpustakaan jurusan akuntansi, dan begitu juga dengan koleksi perpustakaan kampus UNAND sebagai salah satu bentuk dukungan penulis terhadap program perpustakaan unand menjalin kerjasama dengan sejumlah pihak untuk memperkaya khasanah keilmuan di lingkungan UNAND. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan salah satu instansi yang menjalin kerja sama dengan perpustakaan UNAND sebagaimana telah dimuat dalam www.pustaka.unand.ac.id. Sehingga peneliti berkemauan pula untuk meramaikan koleksi di perpustakaan UNAND melalui penelitian ini.

1.5. Sistematika Penulisan

Secara garis besar penelitian ini akan di bahas dalam beberapa bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan

Bab ini menguraikan tentang permasalahan yang melatar belakangi penelitian ini, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

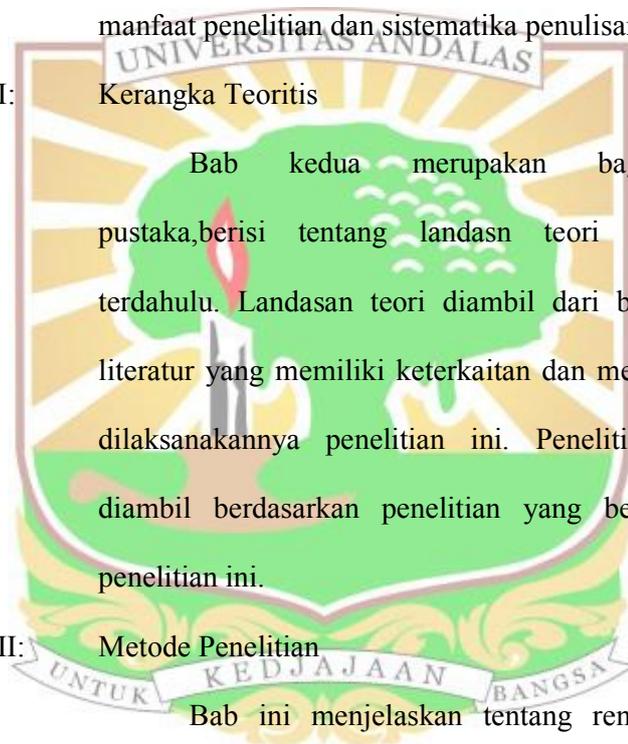
BAB II: Kerangka Teoritis

Bab kedua merupakan bagian tinjauan pustaka, berisi tentang landasn teori dan penelitian terdahulu. Landasan teori diambil dari berbagai sumber literatur yang memiliki keterkaitan dan mendukung alasan dilaksanakannya penelitian ini. Penelitian sebelumnya diambil berdasarkan penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

BAB III: Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan tentang rencana penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti untuk memperoleh jawaban atas permasalahan, meliputi desain penelitian, jenis dan sumber data, setting penelitian, dan metode analisa data yang dipergunakan dalam penelitian.

BAB IV: Hasil Dan Analisis



Menjelaskan gambaran umum unit observasi data dan variabel penelitian serta menguraikan pembahasan hasil penelitian.

BAB V: Penutup

Dalam bab ini dikemukakan secara singkat kesimpulan, mencakup jawaban yang diperoleh dari pengolahan data yang menjadi jawaban terhadap masalah yang diteliti, nilai lebih dan kelemahan dari penelitian yang telah dilakukan. Pemberian saran berangkat pada kelemahan temuan penelitian untuk diperbaiki oleh peneliti selanjutnya.

