

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merupakan entitas yang mempunyai kewenangan mengelola dana yang berasal dari berbagai pendanaan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu, dalam pengelolaannya harus disertai dengan pertanggungjawaban yang jelas. Bentuk pertanggungjawaban ini salah satunya adalah keharusan menyajikan laporan keuangan secara berkala kepada *stake holder*, sebagai penerapan prinsip akuntabilitas sektor publik guna mewujudkan *good governance*.

Menurut [www.transparency.org](http://www.transparency.org) dalam Santoso dan Pambelium (2008:15), rendahnya akuntabilitas kinerja instansi-instansi Pemerintah di Indonesia selama ini disebabkan oleh banyak faktor diantaranya adalah maraknya praktek *fraud* yang terjadi diberbagai instansi pemerintah. *Theft Act 1968* menyatakan bahwa salah satu jenis praktek *fraud* yang sering terjadi adalah korupsi (Jones, 1990). Praktek korupsi dalam pemerintah tersebut telah menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di kawasan Asia Tenggara dan dunia.

*Indonesia Corruption Watch (ICW)* melansir hasil survei soal tren penegakkan hukum kasus korupsi. Hasilnya, tersangka berlatar belakang Pegawai Negeri Sipil (PNS) menempati urutan teratas selama 2011. Jumlah PNS yang menjadi tersangka korupsi mencapai 239 orang, diikuti oleh direktur atau pimpinan perusahaan swasta dan anggota DPR/DPRD sebanyak 99 tersangka. Data tersebut menunjukkan perubahan dibandingkan tahun 2010 yang pada semester pertama tersangka korupsi di dominasi pihak swasta dengan 61 kasus.

Pada semester kedua, di dominasi oleh PNS atau staf pemerintah daerah di posisi teratas, yakni 86 tersangka. (*Transparency International*: 6 Februari 2012)

Menurut Warta Pengawasan (2008) dalam Hendriani dan Farid Firman (2013:85), buruknya kinerja Inspektorat sering dianggap sebagai penyebab banyaknya penyimpangan di daerah, kemungkinan kegagalan auditor mengungkapkan kecurangan (*fraud*) yang terjadi disebabkan oleh keterbatasan atau kelalaian auditor terhadap standar pekerjaan lapangan, serta pemahaman auditor terhadap pengendalian intern.

Anggota Komisi XI DPR, Memed Sosiawan mengatakan bahwa korupsi di lembaga negara terjadi akibat lemahnya kontrol internal pemerintah, atau mungkin terjadinya pembiaran mulai dari awal perencanaan kegiatan masing-masing kementerian / lembaga. Lemahnya kontrol internal inilah yang menjadi penyebab awal dan yang paling utama dalam setiap kasus korupsi di beberapa lembaga. Seharusnya pemerintah dapat mengantisipasi sejak dini untuk dapat mencegah kasus tersebut terulang. (Okezone.com: Rabu, 5 Oktober 2011)

Boni Harges (2003) dalam Amrizal (2011) menyatakan perilaku korup tidak hanya ditautkan dengan moralitas personal, yakni menyangkut nilai-nilai yang diserap seseorang, tetapi juga menyangkut hal-hal situasional seperti ; adanya peluang untuk melakukan korupsi, “*aji mumpung*” sedang berkuasa, adanya tekanan keuangan untuk memenuhi kebutuhan yang didasari sifat serakah, egois, tidak kuat terhadap godaan, mudah terpengaruh, gaya hidup konsumtif, kebutuhan mendesak, moral yang rendah, tidak mengamalkan ajaran-ajaran agama secara benar, dan integritas yang rendah. Kemudian adanya pemikiran untuk membenarkan tindakan koruptif dilakukan karena rendahnya penghasilan resmi yang diterima.

(Selembayung Pengawasan, Edisi Mei 2011. Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan)

Anang Hernandi (BPK-RI) menyebutkan bahwa dari hasil pemeriksaan BPK sering ditemukan temuan-temuan yang dilatari kurangnya pemahaman pengelola keuangan negara tentang pengelolaan dan struktur hukum di Indonesia. Sinjo Sarundajang (Gubernur Sulawesi Utara) mengungkapkan bahwa korupsi yang terjadi di daerah kecendrungan disebabkan adanya kelemahan struktur, prosedur dan kultur. Struktur terkait sistim yang ada, seperti pemilihan kepala daerah secara langsung yang membutuhkan biaya tinggi. Prosedur berhubungan dengan aturan-aturan, dimana masih banyak aturan yang lemah. Kultur dikaitkan dengan banyaknya budaya-budaya peninggalan era orde baru yang masih terbawa hingga saat ini, seperti banyaknya honor-honor bagi para pejabat. (Rapat Anggota IAI KSAP 2011 dan Dialog Pengelolaan Keuangan Negara, Juli 2011)

Amrizal (2011) dalam tulisannya menyatakan bahwa penyebab korupsi dikategorikan dalam tiga aspek luas yang saling mempengaruhi satu sama lainnya yaitu; 1. *Aspek Manusia*, dimana pada aspek ini pendorong kejadian korupsi diantaranya adalah tekanan, kesempatan, dan pembenaran. 2. *Aspek Sosial Budaya*, dimana pada aspek ini dapat dilihat dari kenyataan sebagai berikut : a. Adanya hubungan istimewa antara politisi, pejabat pemerintah, serta pengusaha, b. Adanya hubungan yang cenderung korup antara unsur pemerintah tertentu dan organisasi non pemerintah, c. Kultur yang cenderung permisif, perlakuan kurang terpuji, praktek pemberian uang, serta hadiah yang berlebihan. 3. *Aspek Kelemahan Administrasi / Institusi*, dimana pada aspek ini dapat dilihat dari : a. Peraturan perundang-undangan yang tidak realistis dan tidak akomodatif terhadap

pencegahan dan penanggulangan modus operandi korupsi, b. Ketidak jelasan defenisi dan standar operasi pada berbagai kegiatan pelayanan masyarakat pada instansi-instansi pemerintah, c. Dampak UU terkait sistim pilkada yang membuka peluang biaya tinggi serta mendorong perilaku koruptif, d. Prosedur adminstrasi yang rumit dan berbelit-belit, dan e. Kurangnya keterbukaan informasi.

Arifin, 2000 (dalam Sulistiyowati, 2007:51) menyatakan bahwa kultur organisasi yang baik tidak akan membuka peluang sedikitpun bagi individu untuk melakukan korupsi, karena kultur organisasi yang baik akan membentuk para pelaku organisasi mempunyai *sense of belonging* (rasa ikut memiliki) dan *sense of identity* (rasa bangga sebagai bagian dari suatu organisasi).

Kurniawati (2013:3) menyatakan bahwa pengendalian internal merupakan suatu prosedur atau metode baik secara langsung maupun secara tidak langsung, yang dapat meminimalkan kecurangan maupun penyelewengan yang terjadi sehingga menimbulkan kerugian negara. Sebuah sistem pengendalian internal harus menjadi bagian yang terintegrasi dalam mengelola organisasi (Boxer, 2011).

Mardiasmo (2009:35) menyatakan bahwa pola pengendalian tiap organisasi berbeda-beda tergantung pada jenis dan karakteristik organisasi. Organisasi bisnis karena sifatnya yang berorientasi pada perolehan laba, maka alat pengendaliannya lebih banyak bertumpu pada mekanisme negosiasi (*negotiated bargain*), meskipun hal tersebut bervariasi untuk tiap organisasi dan tingkatan manajemen. Sementara itu, organisasi sektor publik karena sifatnya tidak mengejar laba serta adanya pengaruh politik yang besar, maka alat pengendaliannya lebih banyak berupa peraturan birokrasi.

Kurniawati (2013:5) menyatakan bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan (PP Nomor 60 Tahun 2008). Tanggung jawab dewan pimpinan terhadap pengendalian internal yang paling utama yaitu melibatkan pengawasan, otorisasi, dan etika kepemimpinan.

Selain tanggung jawab atas perencanaan dan penetapan sistem pengendalian intern, manajemen juga harus melakukan pengawasan terhadap sistem pengendalian intern yang tengah berjalan (Fathurrachman, 2008:2). Pengawasan yang dilakukan oleh manajemen dalam menilai pengendalian intern organisasi yang dilakukan oleh satu unit khusus, yang diberi kewenangan dalam menyajikan analisa, penilaian, rekomendasi, pembinaan, serta informasi yang telah dipelajari, ditelaah dan dinilai untuk disajikan kembali ke manajemen. Unit khusus ini dinamakan dengan Satuan Pengendalian Intern (SPI) atau audit internal.

Lisa *et al* ,1997 (dalam Dewi, 2012:3) menyebutkan bahwa audit internal berfungsi membantu manajemen dalam pencegahan, pendeteksian dan penginvestigasian *fraud* yang terjadi di suatu organisasi. Albergh (2010) menyatakan bahwa “*Not Everyone Is Honest*”, seandainya semua orang jujur maka organisasi tidak perlu waspada dengan tindakan *fraud*. Akan tetapi banyak orang mengaku telah melakukan tindakan *fraud* ketika lingkungan tempat mereka bekerja memiliki integritas yang rendah, kontrol yang lemah dan tekanan yang tinggi. Ketiga hal ini akan memicu orang berperilaku tidak jujur.

*Association of Certified Fraud Examinations* (ACFE), salah satu asosiasi di USA yang memfokuskan kegiatannya dalam pencegahan dan pemberantasan

*fraud*. Bentuk *fraud* dapat dikategorikan kedalam 3 (tiga) yaitu: *fraud* pelaporan keuangan (*fraudulent financial reporting*), *asset misappropriation* (penyalahgunaan aset) dan *corruption* (Singelton, 2010:73).

Tuanakotta (2014:294-295) menuliskan bahwa laporan singkat ACFE yang dikenal sebagai *Report to the nation* telah memberikan petunjuk dalam mencegah maupun mendeteksi *fraud*. Adapun beberapa pelajaran dari laporan mengenai deteksi *fraud* tersebut diantaranya : 1. Rata-rata waktu yang digunakan selama berlangsungnya *fraud* sebelum terdeteksi lebih dari satu tahun atau berkisar 17 sampai 30 bulan, 2. Hampir separuhnya, 46,2% (tahun 2008) diketahui karena ada yang “membocorkan”. Sedangkan 25,4% (tahun 2006), dan 20% (tahun 2008) dari seluruh *fraud*, terungkap secara kebetulan (*by accident*), jadi bukan oleh *fraud examiner*, *internal auditor*, maupun *external auditor*, 3. *Fraud* yang dilakukan oleh majikan atau pemilik, 51,7% terungkap karena bocoran. Sedangkan 57% bocoran tersebut berasal dari karyawan. Data diatas adalah data mengenai *fraud* yang terjadi di Amerika Serikat. Sementara di Indonesia belum ada, atau belum diketahui apakah ada penelitian berskala nasional dalam pengungkapan *fraud* ini. Dengan ini disimpulkan bahwa negara maju seperti Amerika Serikat saja membutuhkan waktu lebih dari satu tahun sampai hampir tiga tahun untuk mendeteksi *fraud*, dan lebih dari separuh kasus *fraud* terdeteksi dengan cara “kebetulan”.

Maka dari itu timbul pertanyaan, mengapa *auditor* bukan penemu utama dalam mendeteksi *fraud* ? *Report to the nation* tidak menjawab pertanyaan yang timbul ini. Meskipun tidak berhubungan dengan pekerjaan auditor, Joseph T. Hallinan memberikan penjelasan; “*if you don't find it often, you often don't find*

it” (Why We Make Mistake, hlm 21-24). Pertanyaan tersebut menegaskan bahwa standar audit yang digunakan selama ini belum mampu menjadi sebuah standar audit dalam menemukan *fraud*.

Dalam berbagai kasus dilapangan, pada pemerintah daerah tidak jarang indikasi *fraud* yang terjadi terdeteksi oleh seorang auditor internal melalui penugasan reguler atas gejala-gejala yang ditimbulkan, namun belum bisa ditindak lanjuti karena berbagai kondisi yang dihadapi.

Sumardi dalam Warta BPKP, Vol XVIII/No.2/Juni 2011, menyatakan ada empat hambatan utama yang terjadi dalam membangun kapasitas APIP terhadap pencegahan *fraud*, diantaranya:

*Pertama*, APIP di Pemerintah Daerah belum berada pada posisi yang strategis, bahkan keberadaan APIP pada sebagian Pemerintah Daerah hanya sebagai pelengkap, atau kewajiban dari Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007, tentang organisasi perangkat daerah. Banyak lembaga APIP yang didirikan tidak memperoleh anggaran yang cukup guna peningkatan kompetensi sumber daya aparturnya. Tidak mengherankan banyak Kepala Daerah yang berurusan dengan aparat penegak hukum, terutama menyangkut masalah *fraud*. Hal ini menegaskan bahwa auditor internal merupakan bagian dari selaku pengawasan keuangan tidak berperan secara optimal, atau tidak mampu menjadi *early warning system* terhadap jalannya pemerintahan di daerah.

*Kedua*, berkarir sebagai APIP di daerah umumnya dirasa kurang menarik dibandingkan berkiprah di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya. Penyebabnya adalah tunjangan fungsional auditor yang sedikit dibandingkan tunjangan jabatan struktural untuk pangkat dan jabatan yang setara. Pada sisi lain,

persyaratan untuk kenaikan pangkat dan jabatan di rumpun jabatan fungsional auditor lebih sulit ditembus oleh pegawai dibandingkan dengan jabatan fungsional umum.

*Ketiga*, sebagian besar APIP di daerah masih mempersepsikan mengenai keikutsertaan diklat fungsional auditor dan kelulusan ujian sertifikasi auditor sebagai penghambat, bukan sebagai media sarana untuk menguji profesionalitas seorang auditor. Profesionalitas yang dibuktikan dengan penguasaan kompetensi umum, kompetensi pengawasan, dan kompetensi spesialisasi teknis secara umum belum sepenuhnya merasuk ke dalam jiwa auditor.

*Keempat*, pemindahan atau mutasi tidak memperhatikan jejak rekam pendidikan pelatihan auditor, serta diklat teknis substansi yang telah diikuti oleh APIP di daerah. Penyebabnya karena tidak adanya catatan akurat di unit kerja terkait, serta ketidakpedulian pihak pengambil keputusan untuk mengkaitkan keputusan investasi kegiatan diklat dengan tingkat pengembaliannya, atau *return on training investment* (ROTI). Tidak mengherankan jika kemudian APIP di daerah dengan alasan tertentu di pindahkan ke SKPD lain, seperti Dinas Pasar, Dinas Perhubungan, Dinas Kependudukan, dan Dinas Teknis lainnya.

Inspektorat melalui Pejabat Fungsional Auditor (PFA) adalah garda terdepan entitas pemerintah dalam peran mereka sebagai pengendalian intern guna pencegahan *fraud*. Ini merupakan tanggung jawab berat terhadap profesi yang melekat bagi PNS bersangkutan, terutama dalam mengawal salah satu tujuan pemerintah untuk menyelamatkan aset daerah dari perilaku menyimpang berdasarkan gejala yang ditemukan, serta memaksimalkan peran mereka dalam mendeteksi *fraud* yang kemungkinan akan terjadi di masa yang akan datang.

Maka dengan itu *fraud* di pemerintahan dapat disimpulkan sebagai tanggung jawab bersama. *Fraud* yang terjadi tidak lepas dari peranan organisasi dan hal yang terkait dengannya, seperti pengendalian internal dalam organisasi, budaya anggota organisasi, sikap dan perilaku pimpinan, DPR/ DPRD selaku lembaga resmi, dan tanggung jawab auditor internal atau yang dikenal dengan APIP dalam fungsinya mengawal tujuan organisasi untuk mencapai *Good Governance* dan *Clean Government*.

Sampai saat sekarang penelitian mengenai *fraud*, peran organisasi dan tanggung jawab auditor internal masih sangat sedikit bila di kaji secara khusus dari profesi APIP sebagai sebuah profesi strategis dalam struktur pemerintahan, khususnya pada sektor Pemerintahan Daerah. Hal ini menimbulkan kesan bahwa penelitian tersebut masih kurang mendapat perhatian dari kalangan akademisi ataupun praktisi profesional. Kondisi tersebut tidak sebanding dengan tuntutan akuntabilitas yang masih belum sesuai dengan harapan, serta profesionalitas APIP di daerah yang keberadaannya selama ini terasa terpinggirkan. Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang membahas tentang : **“KAJIAN TENTANG PERAN APARAT PENGAWAS INTERN PEMERINTAH DALAM MENCEGAH, MENDETEKSI DAN MELAPORKAN *FRAUD* ( Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kabupaten X )”**

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Rozmita Dewi YR dan R Nelly Nur Apandi (2012), yang menganalisis tentang gejala *fraud* dan peran *auditor internal* internal dalam mendeteksi *fraud*. Hasil dari penelitian didapat dua kesimpulan diantaranya ; *Pertama*, *fraud* yang berpotensi timbul di

sebabkan kurangnya pengendalian internal (*lack of internal control*), perencanaan anggaran yang kurang matang, konflik peran, serta kurangnya kompetensi pada pemegang kas. Kedua, auditor internal berperan dalam mendeteksi *fraud*, namun peran manajemen puncak lebih penting dengan konsep “*tone at bottom*”, dan *fraud* terjadi karena tugas untuk penilaian resiko tindakan *fraud* belum sepenuhnya dilakukan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya :

1. Populasi penelitian sebelumnya adalah auditor internal pada salah satu perguruan tinggi yang ada di Indonesia, sedangkan populasi penelitian sekarang adalah Auditor Internal Pemerintah Daerah, atau APIP yang bekerja pada salah satu organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di wilayah Propinsi Sumatra Barat.
2. Penelitian sebelumnya membahas tentang terjadinya *fraud* berdasarkan peran auditor dalam mendeteksi *fraud* terhadap gejala-gejala yang ditimbulkan. Pada penelitian sekarang membahas terjadinya *fraud* di pemerintah daerah, dilihat dari peran organisasi dan tanggung jawab auditor internal pemerintah daerah.

## 1.2 PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apa saja jenis-jenis *fraud* yang berpotensi sering terjadi, dampak perilaku *fraud*, dan penyebab terjadinya *fraud* pada Pemerintah Daerah.

2. Bagaimana peran dan tanggung jawab Aparatur Pengawas Intern Pemerintah dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* yang berpotensi akan terjadi, serta kendala dalam mencegah, mendeteksi dan mengungkapkan *fraud* terkait dengan fungsi Inspektorat Daerah sebagai unit organisasi yang bertugas mengawal tujuan dan program pemerintah daerah yang *clean government* dan *good governance*?
3. Bagaimana peran dan tanggung jawab Aparatur Pengawas Intern Pemerintah dalam melaporkan *fraud* yang terjadi di Pemerintah Daerah?

### 1.3 TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang penelitian dan perumusan masalah yang sudah dijelaskan sebelumnya, ditetapkan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, memahami, mengevaluasi dan menjelaskan lebih lanjut terhadap kejadian yang sebenarnya terjadi mengenai :

1. Jenis-jenis *fraud* yang sering berpotensi terjadi, dampak perilaku *fraud*, dan penyebab terjadinya *fraud* pada Pemerintah Daerah.
2. Peran dan tanggung jawab auditor internal sebagai APIP dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* yang berpotensi akan terjadi, serta kendala dalam mencegah, mendeteksi dan mengungkapkan *fraud* di lingkungan Pemerintah Daerah.
3. Peran dan tanggung jawab APIP sebagai auditor internal dalam melaporkan *fraud* yang terjadi di lingkungan di Pemerintah Daerah.

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat praktis

- a) Agar kedepannya para aparatur Pemerintah Daerah, baik yang berperan sebagai pimpinan / manajemen, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), atau Pejabat Fungsional Auditor (PFA) lebih mengerti jenis-jenis *fraud* yang berpotensi sering terjadi, yang berguna sebagai *early warning* dalam menjalankan tanggung jawab yang diberikan.
- b) Agar para pengambil keputusan memahami berbagai penyebab mengapa peran auditor internal pemerintah daerah terasa belum maksimal dalam mencegah kasus-kasus *fraud* yang melibatkan PNS, terkait jabatan dan posisi dalam pemerintahan.
- c) Memberi masukan kepada pemerintah daerah dalam usaha meminimalkan *fraud* yang berpotensi akan terjadi, serta memaksimalkan Inspektorat selaku unit organisasi yang berperan mengawal pemerintahan, sesuai dengan misi:
- i. Mewujudkan manajemen pengawasan yang handal serta aparat pengawasan yang berkualitas,
  - ii. Mendorong terwujudnya aparatur pemerintah yang bersih, bertanggung jawab dan bebas KKN, serta akuntabilitas di lingkungan Pemerintah daerah.

## 2. Manfaat teoritis

- a) Manfaat bagi akademis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut berkaitan *fraud* yang terjadi pada Pemerintah daerah.
- b) Manfaat bagi praktisi aparatur pemerintah daerah, baik itu yang berfungsi sebagai Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pengguna Anggaran (PA), ataupun Pejabat Fungsional

Auditor (PFA), diharapkan penelitian ini bisa dijadikan acuan dalam melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prinsip ekonomis, efektif dan efisien, serta meminimalkan resiko hukum yang melekat pada pekerjaan dan jabatan.

- c) Manfaat bagi manajemen pemerintah daerah, diharapkan hasil penelitian ini bisa dijadikan masukan dalam pengambilan keputusan, serta memudahkan perbaikan pengendalian internal (*internal control*), agar bisa mengidentifikasi, menghindari, dan memproses *fraud* yang akan terjadi lebih awal. Sedangkan manfaat lainnya adalah memudahkan manajemen pemerintah daerah dalam menerapkan *reward* dan *punish* kepada para aparatur dalam melaksanakan tanggung jawabnya, untuk mencapai tujuan pemerintah daerah pemerintah daerah yang *good governance* dan *clean government*.

