

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Isu tentang sistem pengendalian internal pemerintahan (SPIP) mendapat perhatian cukup besar belakangan ini. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku auditor eksternal senantiasa menguji “kekuatan” sistem pengendalian internal ini disetiap pemeriksaan yang dilakukannya untuk menentukan luas lingkup (*scope*) pengujian yang akan dilaksanakannya. Beberapa lembaga pemantau (*watch*) juga mengkritisi lemahnya SPI yang diterapkan di Instansi pemerintah, sehingga membuka peluang yang sangat besar bagi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran (APBN/ APBD).

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kewajibannya memberikan pertanggungjawaban publik adalah menyediakan informasi mengenai kinerja pemerintah daerah kepada para pemangku kepentingan (*Stakeholder*) melalui penyajian laporan keuangan. Perhatian masyarakat saat ini semakin besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan lembaga pemerintah sehingga muncul fenomena menguatnya tuntutan masyarakat terkait transparansi dan akuntabilitas. Pengelolaan keuangan daerah yang lebih akuntabel dan transparan dapat dicapai jika seluruh jajaran pimpinan di daerah menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatannya (Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008). Sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan

akuntabilitas merupakan bagian dari *good governance*. Akuntabilitas dilaksanakan melalui pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang dilakukan melalui pelaksanaan pengawasan keuangan oleh unit-unit pengawasan intern yang ada atau melalui tindakan pengendalian oleh masing-masing instansi pemerintah.

Dalam dunia birokrasi mekanisme pengendalian internal sebelumnya dikenal dengan istilah Pengawasan Melekat (Waskat) yang bersifat statis dan berdiri sendiri. Kemudian berkembang menjadi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang lebih dinamis dan terintegrasi. Sebagaimana dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 disebutkan bahwa terciptanya SPIP ini dilatarbelakangi oleh penyelenggaraan kegiatan pada instansi pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban harus dilaksanakan secara tertib, akuntabel, efektif dan efisien. Sehingga dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberikan keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada instansi pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efektif dan efisien, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengendalian internal di Indonesia menjadi perhatian luas dan sering diperdebatkan, karena mekanisme pengendalian internal di Lembaga Pemerintah dianggap belum mapan. Saat ini belum ada persepsi yang sama mengenai konfigurasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), sistem ini masih bersifat parsial ditingkat Kementerian/ Lembaga Pemerintah Pusat dan Instansi Pemerintah daerah. Sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) yang masih

lemah dan tidak efektif dapat membuka jalan bagi pelaku *fraud* untuk melakukan kecurangan. Pengenalan *fraud* dan dampaknya menjadi hal yang penting untuk diketahui seluruh pegawai fungsional hingga pejabat struktural untuk meminimalkan risiko terjadinya *fraud*.

Sistem pengendalian intern memegang peranan kunci dalam mewujudkan akuntabilitas keuangan dan kinerja instansi pemerintah. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Indonesia saat ini dinilai masih rendah karena maraknya praktik *fraud* yang tercermin pada banyaknya temuan korupsi oleh KPK. Tuannakotta (2007:96) menyebutkan bahwa salah satu jenis praktek *fraud* adalah korupsi. Praktek korupsi dalam pemerintah telah menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di kawasan Asia Tenggara dan dunia dengan berada diperingkat 88 (www.transparency.org, 2015). Meskipun mengalami peningkatan peringkat dari tahun sebelumnya (2014) yang berada dinomor 107 dunia, tetapi *Indonesia Corruption Watch* (ICW) mencatat Negara mengalami kerugian akibat kasus korupsi mencapai Rp. 3,1 triliun. Dari jumlah kerugian negara tersebut, sebesar Rp. 1,2 triliun terjadi disemester pertama sedangkan pada semester kedua tahun 2015 mencapai Rp. 1,8 triliun. Adapun dari jumlah 550 kasus korupsi, tersangka yang terlibat dalam kasus tersebut berjumlah 1.124 orang (www.antikorupsi.org, 2016).

Kondisi yang menyebabkan terjadinya *fraud* dalam laporan keuangan sering dinamakan *fraud triangle* (Arens *et al.*, 2008). *Fraud triangle* (segitiga kecurangan) memiliki 3 unsur yaitu tekanan (*pressure*), kesempatan (*opportunity*), dan pembenaran (*rationalization*). Unsur pembenaran (*rationalization*)

merupakan bagian dari *fraud triangle* yang paling sulit diukur (Skousen *et al.*, 2009).

Lou dan Wang (2009) menguji hubungan *fraud triangle* dengan terjadinya *fraudulent financial statement* dengan mengembangkan 2 variabel dalam *fraud triangle* yaitu tekanan (*pressures*) dan kesempatan (*opportunity*). Penelitian sejenis dengan mengembangkan variabel pembenaran (*rationalization*) masih jarang ditemukan. Unsur pembenaran (*rationalization*) sangat sulit diukur karena berkaitan dengan budaya masyarakat yang lekat dalam kehidupan sosial. Pengendalian internal yang efektif dapat mengurangi atau bahkan menutup peluang untuk melakukan kecenderungan kecurangan akuntansi. Pernyataan ini didukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Wilopo (2006), Thoyibatun (2009), dan Puspasari & Suwardi (2012) yang menunjukkan bahwa keefektifan pengendalian internal berpengaruh signifikan terhadap kecenderungan kecurangan akuntansi.

Terdapat 8 subunsur pembentuk lingkungan pengendalian yang efektif sehingga menciptakan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan Sistem Pengendalian Intern dalam suatu lingkungan kerja yaitu penegakan integritas dan nilai etika; komitmen terhadap kompetensi; kepemimpinan yang kondusif; pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan; pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat; penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia; perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif; dan hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait (Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008).

Penelitian ini meneliti tentang efektivitas lingkungan pengendalian untuk mendeteksi indikasi adanya kecurangan laporan keuangan (*fraudulent financial statement*) pemerintah daerah. Efektivitas lingkungan pengendalian diproksikan dengan 3 elemen lingkungan pengendalian yang berupa penegakan nilai integritas dan etika, struktur organisasi, dan kebijakan sumber daya manusia. Ketiga elemen pembentuk lingkungan pengendalian yang dipilih dalam penelitian ini merupakan kombinasi *hard* dan *soft controls* dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Perka No 10 Tahun 2013). Berdasarkan hasil penelitian Laila (2010), Pingkan Lonto (2011), Rahmi (2014), dan Wati (2016) mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan SPIP di Instansi Pemerintah, dapat dilihat sebagian besar faktor yang mempengaruhi penerapan SPIP terletak pada aspek manusia, komitmen dan keteladanan pimpinan. Manusia merupakan modal utama dan penggerak dalam suatu organisasi sehingga penekanan dalam *soft control* dalam SPIP ditentukan oleh sumber daya manusia dalam organisasi tersebut. Sedangkan Indikasi kecurangan laporan keuangan daerah diproksikan dengan manipulasi, pemalsuan atau perubahan catatan akuntansi dan dokumen pendukung dari laporan keuangan yang disusun (SAS No. 99).

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Karanganyar karena pertimbangan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2014 dan 2015. Pemerintah Kabupaten Karanganyar berkewajiban untuk menjaga opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan cara penerapan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) berupa penciptaan lingkungan pengendalian yang kondusif. Selain itu karena belum

adanya penelitian tentang SPIP yang dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. Peneliti merasa tertarik untuk mengetahui efektivitas penerapan lingkungan pengendalian dalam upaya mendeteksi kecurangan laporan keuangan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul **“PENGARUH EFEKTIVITAS LINGKUNGAN PENGENDALIAN TERHADAP PENDETEKSIAN INDIKASI *FRAUD* PADA LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten Karanganyar)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Di Indonesia, kasus kecurangan laporan keuangan semakin banyak ditemukan baik dalam level perusahaan, swasta, maupun pemerintah. Kecurangan pada laporan keuangan akan mengakibatkan kesalahan persepsi oleh auditor dan pengguna laporan keuangan karena tidak menggambarkan kondisi yang sebenarnya. Hal tersebut akan membawa dampak kerugian bagi para pengguna laporan keuangan. Lingkungan pengendalian yang efektif dapat mengurangi indikasi kecurangan pada laporan keuangan. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah penegakan integritas dan nilai etika berpengaruh terhadap usaha mendeteksi indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah?

2. Apakah struktur organisasi berpengaruh terhadap usaha mendeteksi indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah kebijakan pembinaan sumber daya manusia berpengaruh terhadap usaha mendeteksi indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah penegakan integritas dan nilai etika, struktur organisasi, dan kebijakan pembinaan sumber daya manusia secara bersama-sama berpengaruh terhadap usaha mendeteksi indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, penelitian ini dimaksudkan agar mendapat beberapa bukti, antara lain:

1. Adanya pengaruh positif efektivitas lingkungan pengendalian dalam penegakan integritas dan nilai etika terhadap usaha mendeteksi adanya indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Adanya pengaruh positif efektivitas lingkungan pengendalian dalam struktur organisasi terhadap usaha mendeteksi adanya indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Adanya pengaruh positif efektivitas lingkungan pengendalian dalam kebijakan pembinaan sumber daya manusia terhadap usaha mendeteksi adanya indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah.

4. Adanya pengaruh secara bersamaan efektivitas lingkungan pengendalian dalam penegakan integritas dan nilai etika, struktur organisasi, dan kebijakan pembinaan sumber daya manusia terhadap usaha mendeteksi adanya indikasi *fraud* pada laporan keuangan pemerintah daerah

1.4. Manfaat Penulisan

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan kepada peneliti mengenai deteksi indikasi adanya *fraud* pada laporan keuangan daerah dan memberikan bukti adanya pengaruh pengelolaan rasionalisasi dalam sistem pengendalian internal pemerintah terhadap kecurangan laporan keuangan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi pemerintah daerah untuk menentukan seberapa efektif lingkungan pengendalian yang sudah berjalan dalam mencegah perilaku curang.

3. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan wawasan terkait pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah dan memberikan masukan bagi peneliti selanjutnya untuk meningkatkan perhatian terhadap masalah kecurangan dalam laporan keuangan akibat lemahnya pengendalian intern.

1.5. Sistematika Penulisan

Skripsi ini direncanakan akan terdiri dari lima bab. Bab I berisi pendahuluan dan gambaran umum yang akan menguraikan mengenai latar belakang penelitian, ruang lingkup dan batasan penelitian, permasalahan dan pernyataan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan yang menggambarkan garis besar/ pokok-pokok pembahasan secara menyeluruh. Bab II berisi tentang teori-teori yang melandasi dilakukannya penelitian ini dan hasil-hasil penelitian terdahulu yang sejenis. Dalam bab ini dijelaskan pula kerangka teori berfokus pada teori *triangle fraud*, kecurangan laporan keuangan, konsep efektivitas, dan lingkungan pengendalian dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), serta uraian penelitian sebelumnya yang dijadikan acuan dalam penelitian ini. Bab III berisi metode penelitian skripsi yang terdiri dari teknik-teknik analisis yang digunakan, variabel penelitian, sumber data, populasi dan sampel sehingga nantinya dapat dihasilkan suatu kesimpulan penelitian. Bab IV berisi uraian deskripsi objek penelitian yang berisi gambaran umum Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar, analisis kuantitatif kuesioner dengan uji kualitas data, uji asumsi klasik, dan uji hipotesis, serta interpretasi hasil dengan argumentasi yang sesuai dengan hasil penelitian. Pada Bab V, peneliti mengambil simpulan berdasarkan hasil pembahasan pada bab sebelumnya dan menjelaskan keterbatasan yang dialami selama penelitian berlangsung. Untuk mengatasi keterbatasan penelitian tersebut, peneliti mencoba memberikan saran perbaikan yang dipandang perlu bagi pemerintah kabupaten karanganyar serta penelitian yang akan dilakukan selanjutnya.