

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang tertuang dalam PP No. 71 Tahun 2010 ialah pedoman untuk pemerintah dalam menyajikan laporan keuangan dan menjauhi terbentuknya perbandingan persepsi serta pemahaman antara pemerintah sebagai penyaji laporan keuangan dengan pengguna laporan keuangan. Karena laporan keuangan digunakan untuk dasar pengambilan keputusan, hingga laporan keuangan pemerintah wajib disajikan secara relevan dan reliabel dan butuh pengungkapan yang mencukupi terkait informasi-informasi yang dapat mempengaruhi keputusan.

Laporan keuangan pemerintah terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan operasional, neraca, laporan perubahan ekuitas, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Secara universal, tujuan serta fungsi laporan keuangan sektor publik menurut Mardiasmo (2004) antara lain merupakan kepatuhan serta pengelolaan (*compliance and stewardship*), akuntabilitas serta pelaporan retrospektif (*accountability and restrospective reporting*), perencanaan serta informasi otorisasi (*planning and authorization information*), kelangsungan organisasi (*viability*), hubungan masyarakat (*public relation*) serta sumber fakta serta gambaran (*source of fact and figures*).

Kecurangan (*fraud*) merupakan suatu tindakan yang dilakukan secara sengaja serta suatu bentuk upaya melanggar hukum yang dilakukan atas tujuan tertentu dengan maksud menguntungkan diri sendiri maupun kelompok yang memiliki kepentingan. *Association of Certified Examiners (ACFE)* (2017) menggolongkan jenis kecurangan menjadi 3 cabang yaitu penyalahgunaan aset (*asset misappropriation*) adalah jenis penipuan paling umum yang dilakukan dengan cara pencurian atas aset dan inventaris lain, kecurangan laporan keuangan (*financial statement fraud*) adalah kesalahan penyajian laporan keuangan yang dilakukan secara sengaja dengan berupa penghilangan atau

penambahan jumlah yang bertujuan untuk menipu pengguna atau pembaca laporan keuangan, dan korupsi (*corruption*) adalah perbuatan yang dilakukan dengan tujuan menimbulkan keuntungan tidak adil atau sepihak yang biasanya dilakukan dengan cara gratifikasi atau suap dan kolusi.

Konsep kecurangan (*fraud*) yang biasanya ada pada lingkup akuntansi sebaiknya tidak terjadi dan tidak diterapkan dalam suatu entitas baik dalam sektor publik maupun dalam sektor swasta (Muna & Lutfi, 2018). Dalam Teori Gane menyebutkan faktor yang menyebabkan seorang individu cenderung melakukan tindak kecurangan antara lain keserakahan (*Greed*), kebutuhan (*Need*), kesempatan (*Opportunity*), dan pengungkapan (*Exposure*). Faktor *opportunity* dan *exposure* berkaitan dengan instansi atau organisasi di mana pelaku kecurangan berada. Munculnya peluang dan minimnya pengungkapan menyebabkan individu dengan leluasa melakukan tindakan yang melanggar hukum. selain itu, faktor *Greed and Need* juga menjadi faktor penting seorang individu melakukan tindak kecurangan.

Tarigan (2016) menjelaskan bahwa konsep kecurangan merupakan termasuk suatu penyimpangan dalam akuntansi. Pendapat terkait dengan Kecenderungan Kecurangan Akuntansi (KKA) dikatakan dalam kelompok korupsi dalam artian definisi serta terminologi keterlibatan sebagian faktor dalam pengungkapan kenyataan yang menyesatkan, pelanggaran ketentuan, ataupun penyalahgunaan keyakinan dalam omisi kenyataan kritis .

Zulfikar (2017) mengatakan bahwa pada umumnya kecurangan akuntansi akan berhubungan erat dengan tindakan korupsi. Berdasarkan Survei *Fraud* Indonesia 2019 yang dilakukan oleh ACFE Indonesia Chapter dengan total 239 responden, sebanyak 64,4% atau 154 responden berpendapat bahwa korupsi merupakan tindakan kecurangan yang paling banyak dilakukan. Selanjutnya sebanyak 28,9% atau 89 responden untuk *fraud* penyalahgunaan aset, dan yang terakhir adalah *fraud* laporan keuangan dengan persentase 6,7% atau 19 responden. Atas terjadinya tindakan kecurangan tersebut tentu dapat menimbulkan kerugian bagi negara. Survei yang dilakukan ACFE Indonesia Chapter menghasilkan bahwa *fraud* korupsi paling merugikan

negara dengan persentase 69,9% atau 167 responden, *fraud* penyalahgunaan aset sebanyak 20,9% atau 50 responden, dan *fraud* laporan keuangan sebanyak 9,2% atau 22 responden.

Sheifer dan Vishny, 1993 serta Gaviria, 2001, (dalam Dewi, 2016) menyatakan bahwa kecurangan akuntansi ditunjukkan oleh tingkat korupsi suatu negara. Berdasarkan data yang dihimpun dari *website* resmi *Corruption Perceptions Index (CPI)* tahun 2016 tentang persepsi pemberantasan korupsi, Indonesia berada pada rank 90 dari 176 dan mempunyai nilai 37 poin dari penilaian 0-100 yang mana skor nol merupakan negara yang dianggap paling korup dan 100 adalah negara yang bersih dari korupsi. Tahun 2017 Indonesia berada pada rank 96 dari 180 dengan skor 37. Tahun 2018 Indonesia berada pada rank 89 dari 180 dengan nilai skor 38 poin. Pada tahun 2019 Indonesia berada pada rank 85 dari 180 dengan skor 40 poin. Pada tahun 2020 berada pada rank 102 dari 180 dengan 37 poin. Meskipun sempat mengalami penurunan point pada tahun 2019, namun selama kurun waktu 5 tahun, poin yang diperoleh cenderung *stuck* dan tidak banyak mengalami perubahan. Bahkan pada tahun 2020 Indonesia berada pada rank 102 dari 180 dari negara terkorup. Posisi peringkat Indonesia yang selalu berada di posisi bawah menandakan bahwa Negara Indonesia masih memiliki permasalahan korupsi yang tinggi bahkan di kawasan ASEAN.

Menurut data yang dihimpun dari situs resmi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yaitu (kpk.go.id), data statistik menjelaskan bahwa dari total 6 instansi yang disajikan, instansi pemerintah kabupaten atau pemerintah kota menduduki peringkat pertama dengan total 391 penindakan kasus terhitung sejak tahun 2004-2020.

Senada dengan KPK, menurut data tren penindakan kasus korupsi yang ada pada laman resmi *Indonesia Corruption Watch (ICW)* menampilkan instansi atau lembaga yang menjadi langganan korupsi. Pada tahun 2016 pemerintah kabupaten menduduki peringkat pertama dengan kerugian negara mencapai 478 miliar dengan total 219 kasus. Tahun 2017 terdapat 222 kasus dan 1,17 triliun kerugian negara. Sama halnya dengan tahun 2017, pada tahun

2018 pemerintah kabupaten masih menduduki peringkat pertama dengan 170 kasus yang menimbulkan kerugian negara sebesar 833 miliar. Tahun 2019 pemerintah kabupaten terdapat 95 kasus dan kerugian negara sebesar 6,1 triliun. Dan pada tahun 2020 dengan total 62 kasus dan 605 miliar kerugian negara.

Kasus korupsi di Bojonegoro didominasi oleh pemangku kepentingan tertinggi dalam suatu instansi. Tahun 2017 Kepala Inspektorat Kabupaten Bojonegoro Syamsul Hadi terjerat kasus korupsi penyalahgunaan wewenang dan menimbulkan kerugian negara sebesar Rp 1,7 miliar. Kemudian pada tahun 2016 dan 2017 kembali terjadi korupsi APBDes dengan menimbulkan kerugian negara miliaran rupiah. Kasus korupsi di Bojonegoro didominasi oleh korupsi APBDes dengan celah mengelola dana desa sendiri. Kemudian tahun 2015 terjadi kasus korupsi pajak bumi bangunan (PBB) yang dilakukan oleh ASN salah satu kecamatan di Bojonegoro. Pada tahun 2020 dilakukan pemeriksaan atas dugaan kasus korupsi jual beli proyek pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh kepala dinas pendidikan dan 2 anggota DPRD. Kemudian tahun 2019 ditemukan kasus korupsi oleh pimpinan CV guna pembangunan jalan di salah satu kecamatan yang ditemukan pada laporan hasil audit BPK RI yang ditemukan pada dinas lingkungan dan pekerjaan umum. Dana yang dikorupsi merupakan dana APBD 2019 dan mengakibatkan kerugian sebesar 1,3 miliar.

Kabupaten Bojonegoro dikenal dengan kabupaten yang memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tertinggi nomor dua di provinsi Jawa Timur. APBD Kabupaten Bojonegoro tahun 2016 sebesar 3,646 triliun, tahun 2017 sebesar 3,011 triliun, tahun 2018 sebesar 3,5 triliun, tahun 2019 sebesar 5 triliun dan tahun 2020 sebesar 6,4 triliun. Besarnya jumlah APBD yang ada akan memunculkan justifikasi bahwa dana APBD tersebut rentan untuk disalahgunakan. Seperti kebanyakan kasus korupsi yang diuraikan, sebagian besar pemangku kepentingan instansi melakukan tindak pidana korupsi dengan menggunakan APBD.

Berdasarkan hasil pemeriksaan atas data perencanaan dan penganggaran APBD TA 2018, terdapat permasalahan dalam penganggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Bojonegoro. Permasalahan tersebut antara lain adanya tata cara pergeseran APBD TA 2018 belum didukung dengan Peraturan Bupati dan belum diberitahukan kepada DPRD, penganggaran pendapatan transfer pemerintah pusat lainnya-dana otonomi khusus sebesar Rp543.045.869.000,00 untuk menganggarkan penerimaan dana desa dan DAK non fisik, penganggaran belanja transfer bantuan keuangan sebesar Rp22.691.104.772,00 tidak didukung rincian penerima. Kondisi tersebut mengakibatkan pergeseran anggaran berpotensi disalahgunakan untuk perubahan anggaran yang tidak mendesak, penafsiran yang salah dari pembaca laporan keuangan terkait adanya penganggaran dana otonomi khusus, dan anggaran Bantuan Keuangan Kepada Desa sebesar Rp22.691.104.772,00 tidak dapat dimanfaatkan.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (LHP DTT) atas Belanja Modal Infrastruktur Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2018 menunjukkan adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan pada tahap perencanaan, pengadaan, pelaksanaan dan pengawasan pekerjaan (bpk.com). Tercatat ada lima SKPD yang tidak mengumumkan seluruh paket pekerjaan dalam dokumen anggaran melalui aplikasi Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SiRUP) dan Pengaplikasian SiRUP Belum Optimal. Hal tersebut mengakibatkan proses pengadaan barang dan jasa pada pemerintah Kabupaten Bojonegoro belum transparan dan terbuka serta berpotensi tidak diperolehnya harga penawaran yang lebih efisien. Selain itu juga sering terjadi kelebihan perhitungan volume pekerjaan, serta telah melaporkan pekerjaan yang belum dilaksanakan dan denda keterlambatan yang belum dikenakan dalam jumlah besar belum dibayarkan.

Hal yang berkaitan dengan akuntabilitas organisasi secara umum atau dalam pemerintahan kabupaten secara khusus serta transparansi pelaporan keuangan seperti belum menemi titik terang dan perubahan yang berarti.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh ICW, pemerintah kabupaten selalu menduduki peringkat pertama sebagai lembaga terkorup. Sebagian besar kasus *fraud* di pemerintah kabupaten adalah berkaitan dengan korupsi dan manipulasi laporan keuangan serta dokumen terkait. Sebagian besar kasus *fraud* di pemerintah kabupaten diduga melibatkan seluruh komponen pemangku kepentingan mulai dari pimpinan hingga pegawai tingkat paling bawah (*staff*). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan tidak menjamin moralitas individu dalam menentukan terjadinya *fraud*.

Moralitas individu juga adalah faktor yang bisa menentukan kecenderungan kecurangan (*fraud*) pelaporan keuangan. Tanggung jawab moral setiap individu baik dari pihak pemberi kepentingan dan yang pemberi pelayanan dalam menjalankan tugasnya akan berhubungan. Dewi, dkk (2017) mengatakan bahwa kepribadian atau moral yang baik tentu akan sedikit menghambat individu untuk melakukan tindakan kecurangan pelaporan keuangan. Namun sebaliknya, kepribadian atau moral yang buruk akan menimbulkan kecenderungan kecurangan akuntansi yang semakin besar pula. Moralitas individu yang buruk dalam melakukan pekerjaannya tentu akan sangat merugikan instansi atau organisasi karena terdapat kemungkinan untuk melakukan tindakan terlarang tersebut.

Faktor lain yang dapat memberikan pengaruh terjadinya kecenderungan kecurangan pelaporan keuangan diantaranya adalah pengendalian internal. Pengendalian internal adalah hal pertama dalam pelaksanaan organisasi. Pengendalian internal juga berperan untuk melindungi aset guna mencegah dan mendeteksi kesalahan-kesalahan dan kecurangan-kecurangan yang mungkin akan terjadi. Oleh sebab itu, Wahyuni (2016) menjelaskan bahwa untuk mengatasi kecenderungan kecurangan yang juga akan dilakukan oleh karyawan maka harus membentuk sistem pengendalian internal yang efisien yang dapat diandalkan dan dapat melindungi dari kecurangan yang mungkin terjadi.

Dalam menjalankan praktiknya Murwanto dkk, (2006) menjelaskan bahwa terdapat lima komponen pengendalian internal yaitu: lingkungan

pengendalian, penilaian risiko, aktivitas-aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, pemantauan. Atas hal tersebut, dugaan lemahnya pengendalian internal dapat memicu kecenderungan terjadinya kecurangan pelaporan keuangan yang menimbulkan kerugian.

Informasi yang tidak sama antara *principal* dan *agent* terkait dengan minimnya informasi yang didapat oleh pihak *principal* mengenai cara kerja *agent*, dan juga lebihnya jumlah informasi yang didapatkan oleh pihak *agent* berkaitan dengan tentang lingkungan kerja dan perusahaan merupakan sebuah asimetri informasi Ariani dkk, (2014). Asimetri informasi menyebabkan pihak-pihak yang berada pada suatu lingkup organisasi tidak memiliki informasi yang sama terkait dengan risiko atau hal yang berhubungan dengan organisasi mereka. Ketimpangan informasi di sini dapat menyebabkan seseorang hanya mengambil keputusan dari satu pihak saja sehingga dapat menimbulkan kerugian pihak lain maupun organisasi yang berkait.

Anthony dan Govindarajan (2001) menyatakan bahwa *principal* (pemilik/atasan) menyerahkan tugas kepada *agent* guna mengatur perusahaan yang dipunya. Dalam sistem pemerintahan kabupaten dapat dianalogikan seorang pimpinan instansi memiliki informasi yang lebih banyak terkait sistem keuangan sehingga dapat menciptakan tujuan tertentu seperti *moral hazard* dan *adverce selection*. Dalam hal ini, pihak *agent* (karyawan instansi) tidak dapat mengetahui dan mencukupi kinerja pimpinan yang dapat memberikan kontribusi dan hasil pada instansi terkait.

Faktor lain yang mampu mempengaruhi kecenderungan kecurangan pelaporan keuangan adalah terkait dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Murwanto dkk, (2006) *good governance* memiliki orientasi yang jelas seta kompetensi yang baik sehingga struktur ekonomi dan politik dapat berjalan dengan baik dan efisien.

Good governance sering juga dihubungkan dengan tanggung jawab pengelolaan (*stewardship*). Tanggung jawab pengelola diamanatkan kepada pimpinan sebuah organisasi yang melakukan peninjauan atas kinerja yang dilakukan oleh jajaran yang ada dalam keorganisasiannya. Selain melakukan

pengawasan, seorang pemimpin organisasi juga harus memastikan bahwa sumber daya manusia dalam menjalankan tugas keorganisasian tersebut harus mumpuni dan tidak ada permasalahan (Ardiyanti dan Supriadi, 2018).

Kasus *fraud* yang terjadi di sektor publik dan sektor swasta yang ada di Indonesia bukan merupakan hal yang baru. Menurut Susandra dan Hartina, (2017) krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 diduga menjadi dampak utama munculnya tindakan *fraud* baik di sektor pemerintahan maupun pada perusahaan. Maraknya kasus *fraud* yang terjadi di Indonesia didasari oleh motivasi dan sebab yang berbeda-beda. Salah satu teori yang menjelaskan tentang motivasi seseorang dalam melakukan tindakan kecurangan ialah *fraud diamond theory*. Donald Cressey (1953) menemukan tiga komponen terjadinya *fraud* sehingga kemudian dikemukakan kembali oleh Wolfe dan Hermanson (2004) menjadi empat komponen *fraud diamond theory* yaitu tekanan (*pressure*), kesempatan (*opportunity*), rasionalisasi (*rationalization*), dan kemampuan (*capability*). Wolfe dan Hermanson (2004) meyakini bahwa penipuan dan kecurangan sering terjadi karena kemampuan seseorang dalam menerapkan setiap detail kecurangan yang akan dilakukan. Dalam hal ini untuk mendeteksi lebih lanjut terjadinya *fraud* adalah dengan perspektif *fraud diamond*.

Motivasi individu dalam melakukan *fraud* akan termaktub dalam komponen *fraud theory*. Kecurangan dalam sektor pemerintahan telah terjadi secara vertikal dan horizontal mulai dari pemerintah pusat sampai pemerintah tingkat desa serta dilakukan oleh pihak eksekutif berupa pimpinan instansi maupun pihak legislatif (Susandra dan Hartina 2017). Hal ini menandakan bahwa tindakan kecurangan bisa dilakukan oleh siapa saja terhadap mereka yang memiliki kesempatan yang bisa disebabkan oleh rendahnya tingkat pengendalian internal dan buruknya sistem tata kelola pemerintahan, serta adanya adanya tekanan dari internal maupun eksternal yang dapat mendorong seseorang untuk melakukan tindak kecurangan, serta adanya kemampuan dalam melakukan tindakan kecurangan dengan adanya kapasitas yang menyediakan seseorang untuk melakukan tindak kecurangan.

Penelitian terkait dengan kecurangan (*fraud*) sudah beberapa kali dilakukan di Indonesia. Beberapa penelitian dilakukan di instansi pemerintahan tingkat desa (Putri, dkk, 2019), pemerintahan tingkat kabupaten (Saftarini dkk, 2015) (Aranta dkk, 2013) (Ardiyanti dkk, 2018) dan juga dalam instansi pendidikan (Muna dan Haris, 2018) (Khoirunnisa dkk, 2016) (Wahyuni, 2016). Motif dan latar belakang yang digunakan oleh peneliti terdahulu sangat berbeda-beda. Tingginya kasus korupsi yang melekat pada instansi sektor publik menjadi salah satu hal yang mendasari peneliti untuk melakukan penelitian dengan variabel dan objek penelitian yang telah dipilih. Ketidakkonsistenan hasil dari peneliti sebelumnya dan besarnya APBD Kabupaten Bojonegoro yang bisa jadi sangat rawan untuk dikorupsi menjadi dasar peneliti untuk melakukan penelitian. Dengan adanya penelitian mengenai variabel dan objek penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi alat untuk mencapai sinkronasi dan kesesuaian tata kelola Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dengan baik. Karena Instansi pemerintahan sangat rentan terhadap terjadinya kasus kecurangan (*fraud*) khususnya pada laporan keuangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini dimaksudkan dengan menggali cara pandang pegawai pengelola keuangan agar dapat mengetahui kecenderungan terjadinya kecurangan (*Fraud*) dalam pelaporan keuangan dengan menggunakan analisis variabel moralitas individu, pengendalian internal, asimetri informasi, dan tata kelola pemerintahan. Maka, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Moralitas Individu, Pengendalian Internal, Asimetri Informasi dan Tata Kelola Pemerintahan Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan (Studi Pada SKPD Kabupaten Bojonegoro)”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Moralitas Individu Berpengaruh Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan?
2. Apakah Pengendalian Internal Berpengaruh Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan?

3. Apakah Asimetri Informasi Berpengaruh Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan?
4. Apakah Tata Kelola Pemerintahan (*good governance*) Berpengaruh Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Pengaruh Moralitas Individu Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan.
2. Untuk Mengetahui Pengaruh Pengendalian Internal Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan.
3. Untuk Mengetahui Pengaruh Asimetri Informasi Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan.
4. Untuk Mengetahui Pengaruh Tata Kelola Pemerintahan Terhadap Kecenderungan Kecurangan (*Fraud*) Pelaporan Keuangan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan akuntansi sebagai sumber yang dapat memberikan bukti baik secara empiris maupun teoritis terkait dengan perkembangan teori *fraud*.

2. Manfaat praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat dan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kabupaten Bojonegoro mengenai moralitas individu, pengendalian internal, asimetri informasi, dan *good governance* terhadap pelaporan keuangan pada setiap instansi. Selain itu bagi peneliti diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan akuntansi utamanya yang berhubungan dengan pelaporan keuangan dan juga *fraud*.