

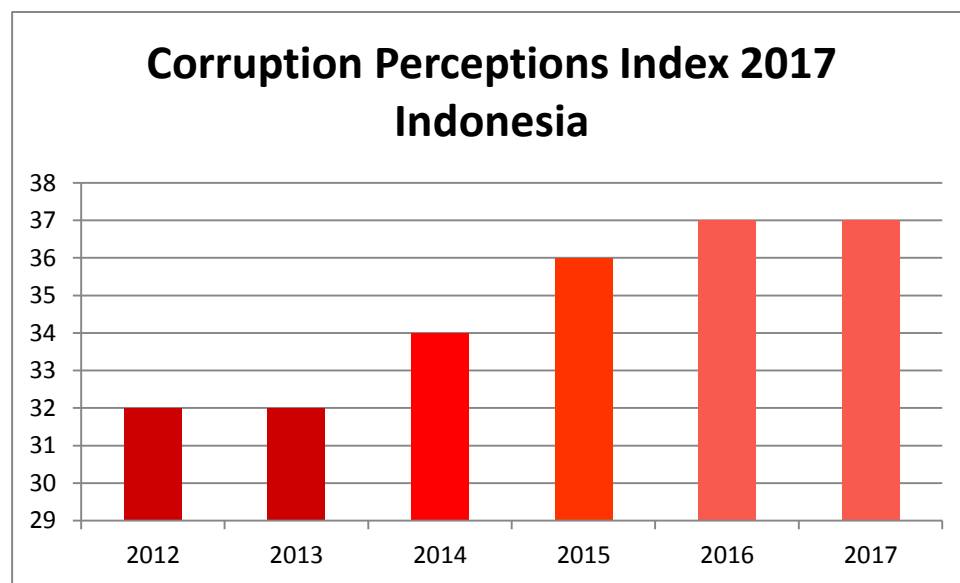
BAB 1
PREAMBULE:
AWAL MENCARI DAN MENJEJAKI
KASUS MASALAH

1.1 PROLOG

Maraknya kasus korupsi di Indonesia, yang paling fenomenal itu terjadi pada kasus korupsi pengadaan barang dan jasa. KPK dalam laporan tahunan (2017) melansir kecurangan pengadaan barang dan jasa sebanyak 15 kasus, serta di ikuti perkara penyuapan pada *fraud* pengadaan barang dan jasa sebanyak 93 kasus. Data ini sekilas memberikan pengetahuan atas lapisan terluar dari kasus kecurangan pengadaan barang dan jasa pada pengelolaan keuangan negara. Data yang dilansir KPK sedikit berbeda dengan data *tren* kecurangan pengadaan barang dan jasa yang dilansir oleh *Indonesian Corruption Watch* (2017) yang menyebutkan bahwa modus pengadaan barang dan jasa itu terdiri dari penyalahgunaan anggaran sebanyak 67 kasus dengan kerugian Rp 266 miliar, *Mark up* sebanyak 60 kasus dengan kerugian Rp 496 miliar, proyek fiktif sebanyak 33 kasus dengan kerugian Rp182 miliar, penyalahgunaan wewenang sebanyak 26 kasus dengan kerugian Rp 440 miliar, laporan fiktif sebanyak 21 kasus dengan kerugian 140 miliar, penggelapan sebanyak 16 kasus dengan kerugian Rp 34,2 miliar, suap sebanyak 13 kasus dengan kerugian Rp 33,7 miliar, pemotongan sebanyak 2 kasus dengan kerugian 132 juta, dan serta pemerasan dan pungutan liar.

Pada umumnya kasus korupsi di Indonesia melibatkan proses transaksional “uang publik” untuk kepentingan mereka (Setiawan, 2013). Ironisnya, mereka menggunakan modus penyalahgunaan keuangan negara secara sewenang-wenang di atas kepentingan sendiri atau kelompoknya. Fenomena transaksional “uang publik” yang identik dengan perilaku korupsi

menjadi sesuatu yang lazim di perberitaan global, termasuk Indonesia. Berdasarkan data *transparency International* (2018) perilaku korupsi di Indonesia berada pada urutan ke 101 dari skala global, sedangkan skala asia pasifik berada pada urutan ke-96. Untuk lebih jelasnya dapat dijelaskan pada grafik 1.1 di bawah ini:



Sumber: Data olahan peneliti (*transparency International* ,2018)

Berdasarkan hasil survey di atas, mengungkapkan bahwa pemberantasan korupsi di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Data zona merah di atas menunjukkan bahwa dengan indeks 30-39 masih sangat rawan dengan korupsi. Sedangkan tahun 2017 menduduki indeks 38, yang berarti Indonesia makin sedikit bersih dari tahun-tahun sebelumnya yang indeksnya 32 pada tahun 2012. Hal itu menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan di Indonesia semakin bersih dari korupsi seiring dengan terungkapnya kasus korupsi di Indonesia, walaupun masih banyak perkara korupsi yang belum mampu ditangani oleh KPK.

Menurut penelitian Sikka Dan Lehman (2015) menyebutkan bahwa korupsi pada kegiatan pengadaan barang dan jasa itu tidak dapat dihindari, meskipun dilengkapi sistem pengendalian intern yang terintegrasi ketika ada kolusi di

antara pihak. Apalagi adanya tarikan kuat *political corruption* dari perusahaan rekanan yang terikat dengan kontrak politik praktis supaya ada bagi-bagi proyek pengadaan (Sikka dan Lehman, 2015; Neu, 2015). Saking maraknya perilaku *fraud* pada kegiatan pengadaan barang dan jasa, maka diperlukan sistem pengendalian intern yang bisa berjalan efektif, efisien, dan ekonomis untuk mengontrol tiap tahapan-tahapan penyelenggaraan keuangan daerah (Japina, 2017). Sistem pengendalian intern yang berupa PP No. 60 tahun 2008 menjadi faktor penting untuk mencegah dan mendeteksi perilaku korupsi di dalam lingkungan pengendalian. Oleh karena itu, sistem pengendalian intern itu penting untuk selalu dilakukan pengawasan intern atau audit intern oleh Auditor Internal Pemerintah. Sebab, asal muasal terjadinya perilaku *fraud* pengadaan barang dan jasa itu diakibatkan dari sistem pengendalian intern yang lemah dalam tata kelola Organisasi Pemerintah Daerah.

Secara regulasi, pengawasan intern audit intern terhadap pengadaan barang dan jasa itu sendiri sudah di atur oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan menerbitkan peraturan yang di antaranya Perka BPKP No Per-362/K/D4/2012 tentang *probity audit*; Surat Kepala BPKP No. S-506/K/DI/2007 tentang audit pengadaan barang dan jasa; dan Surat Kepala BPKP No. S-1330/K/DI/2007 tentang reuiu pengadaan barang dan jasa. Ketiga peraturan ini kemudian dinyatakan tidak berlaku setelah keluar Peraturan BPKP Nomor 3 Tahun 2019 tentang pedoman pengawasan intern pengadaan barang dan jasa yang meliputi *probity audit*, audit, dan reuiu

Pengawasan intern tidak lepas dari peran auditor internal pemerintah. Dalam konteks Indonesia, sejak tahun 2012 setelah reformasi kelembagaan

diperluas perannya dalam pengawasan intern¹ untuk mendeteksi dan mencegah tindakan *fraud* (Novriansa dan Riyanto, 2016). Dalam perannya, auditor internal pemerintah bertugas memberikan *warning sign* dalam internal organisasi yang mengarah pada skandal terjadinya *fraud*. Penelitian ini mencoba fokus pada pengawasan intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa berupa pekerjaan kontruksi di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang bidang Bina Marga Kabupaten Remo. Dalam penelitian ini, ada fakta yang paling menarik untuk diteliti dalam pengadaan barang dan jasa berupa kontruksi, di antaranya terdapat lingkaran *political corruption* dalam pengadaan barang dan jasa, kolusi kombinasi antara rekanan tender dengan panitia pengadaan, dan peran Auditor Internal Pemerintah yang terjebak pada dilema etis independensi dalam melakukan pengawasan intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa.

Fenomena di atas menemukan urgensi dan relevansinya untuk dilakukan proses penelitian lebih lanjut. Penelitian ini bermaksud untuk mengungkapkan independensi Auditor Internal Pemerintah dalam melakukan pengawasan intern (*audit intern*) pada kegiatan pengadaan barang dan jasa. Menurut peneliti akuntansi kritis (Everett dan Tremblay, 2013) mengatakan bahwa peran auditor internal itu harus bisa mempertahankan moralitas skeptisisme dan independensi demi melawan budaya kapitalisme kotemporer (*political corruption*), agar tidak mengancam profesionalitas auditor internal di mata publik. Moralitas skeptisisme dan independensi itu sebagai modal awal untuk *detection*, *deter*, dan *prevent fraud* pengadaan barang dan jasa (Petracu dan Tieanu, 2014). Peran besar ini perlu dilakukan oleh auditor internal untuk melakukan tindakan komunikatif dalam memitigasi resiko kecurangan yang terjadi pengadaan barang dan jasa (Ferry,

¹ Pengawasan intern yang meliputi peran pengawasan dan konsultan, yang dalam peraturan sebelumnya peran auditor internal pemerintah hanya sebagai *watchdog*, fungsi pengawasan

2017). Peran ini juga harus dijalankan searah dengan tugas dan tanggungjawab auditor internal yang diamanahkan dalam undang-undang sebagai pengawas sekaligus penolong dan pelindung manajerial organisasi pemerintah daerah (Ahmad dan Taylor, 2009; Roussy, 2013; Ferry *et al.*, 2017).

Studi penelitian empiris sebelumnya oleh Jamaludin *et al* (2014) yang mengatakan bahwa independensi faktor penentu yang mempengaruhi kualitas audit. Ketika independensi auditor internal dijunjung tinggi melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka kualitas perencanaan audit dan pengidentifikasian resiko secara dini dapat mempengaruhi kualitas audit yang dilakukan. Lucan Hlaciuc and Maria (2015) juga menyebutkan bahwa kualitas misi audit internal dan identifikasi resiko dini berpengaruh signifikan positif terhadap kualitas audit yang dilakukan oleh auditor internal. Oleh karena itu, auditor internal penting untuk melakukan tugas dan tanggung jawabnya tanpa membatasi perannya untuk mengungkapkan skandal kecurangan yang dapat menghambat rotasi organisasi (Carver, 2003). Penelitian berbeda juga dilakukan oleh Roussy (2013) yang mengungkapkan tentang sikap Independensi Auditor Internal yang didefinisikan dengan “*grey independence*”, sebab auditor internal menganggap bahwa mereka tidak bisa independensi karena melayani manajer puncak untuk melaksana tata kelola organisasi dengan mengorbankan kedudukan komite audit. Secara tata kelola organisasi, ada misorientasi hubungan antara komite audit dengan auditor internal. Perspektif yang lain, dalam penelitian Ahmad dan Taylor (2009) mengungkapkan bahwa tak jarang auditor internal terjebak konflik kepentingan dengan manajemen seiring menegakan sikap independensinya.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, penelitian ini akan menguak “sisi lain” independensi auditor internal pemerintah secara *indepth* pada mekanisme

pengawasan intern pengadaan barang dan jasa di lingkungan Pemerintah Daerah. Penelitian ini mempunyai maksud untuk menelaah proses pengawasan intern secara regular yang tertuang dalam PKPT (Program Kerja Pengawasan Tahunan). Fenomena “sisi lain” bermakna seperti ungkapan auditor internal dalam penelitian Roussy (2013) tentang “*grey independence*”. Selama auditor internal melayani kepentingan managerial, maka pada posisi itulah peran auditor internal tidak bisa independen seperti yang disebutkan dalam kode etik. Kekuatan ide inilah yang mendasari peneliti untuk menemukan urgensi dan relevansinya pada kejadian-kejadian “sisi lain” sikap independensi auditor internal pemerintah dalam melaksanakan tugas pengawasan intern.

Penelitian akan dimulai dari beberapa desas-desus *political corruption* pada kegiatan pengadaan barang dan jasa. Peneliti bermaksud mendedah *political corruption* yang akan disorot dari pengungkapan fungsi pengawasan intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa. Kemudian di ikuti dengan posisi auditor internal pemerintah secara independen memberikan kualitas jasanya berupa audit intern yang sifatnya independen juga. Tema penelitian inilah yang memikat peneliti untuk lebih lanjut mengurai, menjelaskan, dan memahami “sisi lain” sikap independensi auditor internal pemerintah dalam menjalankan fungsi pengawasan intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan ide dalam penelitian terfokus pada Inspektorat di pemerintah daerah yang mempunyai peran Auditor Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang selanjutnya dalam penelitian ini disebut Auditor Internal Pemerintah. Inspektorat di Pemerintah Daerah mempunyai tugas khusus sebagai pengawas

intern yang berfungsi sebagai *internal control* sekaligus sebagai konsultan dan pelindung manajemen eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah agar tercipta tata kelola pemerintahan yang *clean goverment*. Konteks penelitian ini terfokus pada kasus pengadaan barang dan jasa yang rentan dengan kasus *fraud*. Penelitian ini berusaha untuk mengungkap sedemikian rupa dimana peran auditor internal pemerintah dalam menjaga Independensinya dalam pengawasan intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan intern kegiatan pengadaan barang dan jasa yang senyatanya terjadi di lapangan?
2. Bagaimana “sisi lain” sikap independensi auditor internal pemerintah dalam memberikan fungsi pengawasan intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa?

1.2 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan pertanyaan dari penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami pengawasan secara *real time* pada kegiatan pengadaan barang dan jasa oleh Auditor Internal Pemerintah
2. Untuk memaknai “sisi lain” peran auditor internal pemerintah sebagai pengawas intern pada kegiatan pengadaan barang dan jasa dalam menjalankan fungsi pengawasan intern sesuai amanah Perpres 16 tahun 2018.