

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sudah menjadi pembicaraan sehari-hari bahwa berbagai media baik cetak maupun elektronik selalu menampilkan informasi terkait adanya kasus kecurangan baik korupsi, gratifikasi, suap maupun pemerasan. Di Indonesia, perilaku korupsi sudah memasuki tahapan yang sangat mengkhawatirkan. Meski upaya pemberantasan korupsi terus dilakukan oleh pemerintah dan penegak hukum. Tetap saja korupsi banyak terjadi dan seolah-olah korupsi telah menjadi bagian dari kehidupan kita. Masyarakatpun seperti menganggap perilaku korupsi adalah hal yang biasa. Padahal, sikap permisif terhadap perilaku korupsi tersebut merupakan aspek pendorong dari kegiatan korupsi itu sendiri.

Salah satu strategi yang ditempuh dalam meminimalisir kasus kecurangan yang muncul kian marak ini adalah strategi pencegahan. Dalam penelitian Noviani dan Sambharakhresna (2014) menyebutkan bahwa pencegahan dapat dilakukan secara efektif dan efisien ketika ditangani oleh peran auditor internal. Hal ini dilakukan melalui pengembangan sistem pengendalian yang dirancang secara spesifik untuk mencegah, menangkal, dan memudahkan pendeteksian kecurangan.

Pada prinsipnya pencegahan akan terjadinya suatu perbuatan curang akan lebih mudah daripada mengatasi bila telah terjadi kecurangan tersebut. Auditor internal harus memiliki pengetahuan yang cukup untuk mendeteksi adanya indikasi *fraud* dalam organisasi pemerintahan. Pengetahuan yang harus dimiliki oleh auditor internal termasuk pula pengetahuan mengenai karakteristik

fraud, teknik-teknik dalam penanganan *fraud* dan jenis-jenis *fraud* yang mungkin terjadi pada berbagai proses bisnis. (BPKP, 2013:14).

Meskipun tanggung jawab utama atas pencegahan *fraud* terletak pada jajaran pimpinan, namun auditor internal bertanggung jawab dalam mendeteksi adanya *fraud* yang mungkin terjadi sedini mungkin, sebelum membawa dampak yang lebih buruk pada organisasi. Pada saat melakukan audit atau pemeriksaan, auditor internal dapat memfokuskan diri pada area-area yang memiliki resiko tinggi terjadinya *fraud* seperti pada transaksi kas, rekonsiliasi bank serta pada proses pengadaan barang dan jasa yang disinyalir syarat dengan kecurangan (*fraud*).

Sebagaimana uraian diatas, bahwa mencegah terjadinya suatu *fraud* lebih mudah daripada mengatasi akibat bila telah terjadi kecurangan tersebut. Hal ini dapat membuktikan dengan jelas bahwa peran auditor internal sangat strategis untuk mengurai benang kusut terjadinya suatu *fraud*. Dengan akses yang dimiliki, kemahiran yang dipunyai, dan pengalaman yang mumpuni, apalagi memiliki pengalaman forensik audit, maka tidak salah bila hanya auditor internal yang mampu membuktikan adanya tindak pidana korupsi, sesuai prinsip : tanpa bukti tidak akan ada kasus atau “ *without evidence, there is no case* “. (BPKP. 2013: 14)

Kecurangan dapat terjadi pada berbagai organisasi baik sektor privat maupun sektor publik seperti halnya pemerintah. Audit yang dilakukan pada sektor publik berbeda dengan yang dilakukan pada sektor swasta. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan latar belakang institusional dan hukum, dimana audit sektor publik mempunyai prosedur dan tanggung jawab

yang berbeda serta peran yang lebih luas dibanding audit sektor swasta (Wilopo, 2001).

Penelitian tentang audit internal pada sektor privat sudah banyak dilakukan. Seperti yang dilakukan oleh Schneider (2004) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa adanya fungsi internal audit di dalam sebuah perusahaan akan membuat kepercayaan investor semakin meningkat dalam hal keakuratan laporan keuangan yang disajikan. Alasan ini yang membuat banyak perusahaan mengeluarkan biaya yang lebih untuk mengembangkan kapabilitas dan lingkup audit dari auditor internal. Serta, dalam penelitian lain Beasley, et al (2010) menyebutkan bahwa investasi pada pengembangan fungsi internal audit terbukti sangat efektif, karena perusahaan dapat terhindar dari *fraud*.

Begitupun penelitian tentang peranan audit internal di sektor publik sudah banyak dilakukan. Misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Handayani (2013) bahwa Audit Internal berpengaruh secara signifikan terhadap pengungkapan *fraud*. Diperkuat juga oleh pendapat Amalia (2015) bahwa pengendalian intern dan audit internal berpengaruh terhadap pencegahan kecurangan pada Pemerintah Kabupaten Bandung, artinya semakin baik pengendalian intern maka akan meningkatkan pencegahan kecurangan. Temuan ini semakin diperkuat dan konsisten dengan hasil temuan yang lain diantaranya oleh Coram, dkk (2006); Gusnardi (2009); Taufik (2010); Muslimat dan Hamid (2012) yang menyatakan hal serupa yang ringkasnya adalah Audit internal dan Sistem pengendalian internal baik dikorporasi perusahaan maupun pemerintahan memiliki peran dan pengaruh positif dalam mencegah terjadinya *fraud* di masing-masing institusi tersebut.

Berdasarkan temuan-temuan yang didapatkan, lebih lanjut Muslimat dan Hamit (2012) mengajukan beberapa rekomendasi yaitu: 1) Sebaiknya pemerintahan memperkerjakan staf berkualitas yang memadai dalam melaksanakan audit internal sehingga kebermanfaatan dalam kegiatan pencegahan *fraud* menjadi lebih jelas dan meningkat; 2) Pelatihan, seminar dan lokakarya harus diselenggarakan untuk auditor internal sehingga dapat memperbarui pengetahuan mengenai standar yang relevan yang diperlukan untuk mencegah dan mendeteksi kecurangan; 3) Hubungan antara auditor internal dan aparat atau staf di bagian lain harus dijaga dengan harmonis dan sinergis dikarenakan hubungan yang sinergis semacam itu mempengaruhi pelaksanaan tugas sepenuhnya sebagai auditor; 4) Pemerintah dan dinas terkait harus menetapkan peraturan dan perundang-undangan yang akan mendukung otonomi ke unit audit internal sehingga mencegah terjadinya gangguan terhadap tugas auditor internal oleh para kepala lembaga dan pimpinan terkait.

Ternyata, audit sektor publik lebih kompleks ketika memeriksa serta menilai kewajaran laporan keuangan pemerintah. Serta, juga menilai ketaatan atau kepatuhan aparatur pemerintahan terhadap undang-undang dan peraturan yang harus mencakup aspek 3 (tiga) E yakni Efektif, Efisien dan Ekonomis. Dalam rangka upaya pencegahan kecurangan di sektor publik maka peran auditor internal pemerintah patut dicermati. Boynton *et al.* (2003) menjelaskan fungsi dari auditor internal adalah memeriksa dan bertanggung jawab untuk membuat rekomendasi perbaikan. Begitupun Coram, *et al* (2010) mengatakan bahwa audit internal yang berkualitas akan mampu mendeteksi penyimpangan dan menginformasikan secara cepat. Ketika fungsi ini berjalan secara optimal

maka akuntabilitas publik akan semakin baik (Tugiman 2000; Badjuri dan Trihapsari, 2004; dan Sawyer *et al.* 2006).

Dalam pemerintahan kita mengenal auditor internal itu dengan sebutan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Fungsi dan kewenangan APIP itu sendiri melakukan pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang kegiatannya berupa : pemeriksaan atau audit, monitoring dan evaluasi yang bertujuan untuk menjamin tata kelolah pemerintahan yang efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.(Modul Diklat Bagi Auditor Inspektorat Daerah, 2007).

Dalam penelitian ini fokus pada APIP di inspektorat pemerintah daerah Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya APIP yang ada di Inspektorat melakukan pembinaan dan pengawasan (Binwas) kepada semua Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau yang sekarang dikenal dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang berada di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pembinaan dan pengawasan disini dimaksudkan untuk meminimalisir adanya berbagai ketidakpatuhan, bahkan berbagai penyimpangan atau kecurangan (*fraud*) mulai dari bidang pengelolaan keuangan meliputi tahapan Perencanaan Anggaran melalui Review Rencana Kerja Anggaran (RKA) sampai pada pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan (melalui review Laporan Keuangan Pemerintah Daerah/Review LKPD). Di bidang non keuangan pun juga menjadi kewenangan inspektorat untuk memeriksa, terkait tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (audit kepatuhan) serta Review atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

Pada sektor pemerintahan, Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP),

Inspektorat Jenderal Kementrian dan Lembaga, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pelaksanaan pengawasan internal pemerintah ini diatur secara rinci dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Kualitas audit di sektor pemerintahan, memberikan pelayanan jasa audit terhadap instansi pemerintah baik pusat, maupun daerah dengan melakukan pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Berdasarkan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diperlukan Peraturan Bupati untuk mengatur tentang rincian tugas, fungsi dan tata kerja Inspektorat di Pemerintah Daerah. Dalam peraturan itu Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten, pelaksanaan pembinaan atas pemerintah desa, dan pelaksanaan urusan pemerintah desa. Dalam melaksanakan tugas, inspektorat menyelenggarakan fungsi: a) perencanaan program pengawasan; b) perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; c) pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan; d) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya . Mencermati dari tugas dan fungsi Inspektorat, dapat dipahami bahwa peran inspektorat sangat kompleks dan signifikan dalam meningkatkan kualitas tata kelola daerah (Kabupaten/Kota)..

Dalam Penelitiannya, Mulyadi (2002) menyebutkan bahwa garis besar tupoksi audit internal termasuk didalamnya APIP sebagai sebuah proses dalam penentuan arah kebijakan dan SOP yang ditetapkan oleh pimpinan agar dapat

dilakukan secara efektifitas dan efisiensi. Oleh karena itu APIP salah satu bagian dari pengambilan keputusan oleh pimpinan tertinggi, untuk terlibat dalam perencanaan, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Disinilah APIP memainkan perannya sebagai auditor sektor publik yang menghasilkan *output* berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang berkualitas dan akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan kepada penyelenggara daerah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Secara teoritis kualitas pekerjaan auditor biasanya dihubungkan dengan kualifikasi keahlian, ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan atau laporan, kecukupan bukti pemeriksaan (bukti audit) yang kompeten pada biaya yang paling rendah serta sikap independensinya. Sebagaimana penelitian

Dalam rangka melakukan pemeriksaan atau audit, APIP berupaya untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tugas APIP yang diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 adalah melakukan pengawasan intern yang didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

APIP tidak hanya melakukan pengawasan dalam bidang keuangan namun melakukan pengawasan dalam pelaksanaan kinerja. Hal tersebut menjadikan fungsi APIP dalam tata kelola pemerintahan sangat penting. Hasil pemeriksaan dari APIP dapat memberikan kontribusi yang sangat besar dalam tata kelola pemerintahan. Pelaksanaan rekomendasi hasil pengawasan APIP

oleh instansi pemerintah diharapkan dapat memperbaiki kinerja instansi tersebut. APIP yang melakukan tugas di bidang keuangan disebut sebagai Jabatan Fungsional Audit (JFA) dan APIP yang melaksanakan tugas dalam hal pengawasan kinerja disebut sebagai Jabatan Fungsional Pengawas Pemerintah (JFPP). Kedua APIP ini harusnya sama-sama melaksanakan fungsi yang mampu mengarah pada peran pencegahan dan pendeteksian *fraud*.

JFA secara teknis kegiatannya meliputi: 1) pemeriksaan keuangan (pemeriksaan atas laporan keuangan); 2) pemeriksaan kinerja (pemeriksaan aspek ekonomi, efisiensi, serta efektivitas); dan 3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu (pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan kinerja). Sedangkan untuk JFPP secara teknis kegiatannya meliputi: 1) pengawasan atas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan; 2) pengawasan atas pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan; 3) pengawasan atas rencana perda dan peraturan kepala daerah; dan 4) evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Auditor yang memiliki JFA dan JFPP masing-masing memiliki peran penting jika dilihat dari tugas, pokok dan fungsinya. APIP yang memiliki JFA berperan pada bidang akuntansi dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, auditor yang memiliki JFPP lebih fokus berperan pada bidang perumusan, evaluasi, analisis, serta penerapan kebijakan di bidang politik, pemerintahan dan hubungan internasional. Serta, menitikberatkan pada aspek pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan.

Melihat dari peran masing-masing (JFA dan JFPP), harusnya kedua APIP ini dapat bersinergi dalam melakukan pencegahan dan pendeteksian *fraud*. Auditor JFA berperan dalam pencegahan dan pendeteksian *fraud* dari sisi

keuangan atau non keuangan dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan dan penatausahaan keuangan pemerintah daerah. Hasil pemeriksaan oleh auditor JFA dapat dijadikan referensi oleh auditor JFPP dalam pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan berdasarkan pada aturan yang berlaku. Inilah yang disebut sebagai sinergi peran dari JFA dan JFPP dalam melakukan tupoksinya.

Berdasarkan pengamatan di Inspektorat Kabupaten X, fakta yang terjadi pada saat melaksanakan perannya, auditor JFA dan JFPP sama-sama melakukan kegiatan pemeriksaan yang saling tumpang tindih. Hal ini terlihat dari Laporan Hasil Pemeriksaan yang tidak sepenuhnya sesuai dengan deskripsi tugas yang dimiliki. Fakta di lapangan auditor JFA dalam melakukan pemeriksaan, tidak jarang tanpa sadar merambah pada konteks-konteks yang mestinya itu ranah auditor JFPP. Padahal auditor JFA harusnya fokus saja pada transparansi dan pengelolaan anggaran dan keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, diperlukan pemisahan fokus kegiatan pemeriksaan antara auditor JFA dan JFPP, tetapi juga saling memberikan data dan informasi untuk menunjang efektifitas dan efisiensi pemeriksaan.

Dengan adanya fakta diatas, diperlukan sinergitas antara kedua jenis auditor ini, agar lebih efektif dalam mencegah terjadinya kecurangan di Inspektorat Kabupaten X. Langkah strategis perlu dirumuskan dan perlu *disupport* penuh oleh pimpinan dalam hal ini Inspektur dan Bupati dalam komitmen pencegahan dan pendeteksian *fraud* di pemerintahan daerah khususnya di Kabupaten X. APIP yang ada di Inspektorat Kabupaten X merupakan lembaga yang memiliki otoritas untuk mengawasi jalannya pemerintahan di daerah.

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti tertarik untuk meneliti problematika pengawasan oleh APIP di Inspektorat Kabupaten X yang memiliki dua Jabatan Fungsional Auditor (JFA) dan Jabatan Fungsional Pengawas Pemerintah/JFPP. Penelitian ini akan fokus pada sinergi dari masing-masing auditor yang memiliki Jabatan Fungsional berbeda dalam proses pencegahan dan pendeteksian *fraud* di Kabupaten X. Hal ini akan menunjang tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

1.2 Rumusan Masalah

Mengingat penelitian dari Furqani dan Hafidhah (2015) menjelaskan peranan peran Inspektorat Kabupaten dalam pencegahan *fraud* masih belum maksimal. Hal ini dikarenakan pengawasan tidak dilakukan sejak tahap perencanaan/penyusunan anggaran. Maka, bisa berakibat pada pencegahan *fraud* tidak dapat dilakukan sejak dari awal. Begitupun penelitian Firdaus (2018) yang mengungkapkan tentang Inspektorat Kabupaten yang belum optimal sebagai auditor internal di Pemerintah Daerah.

Berawal dari dasar pemikiran di atas, ada perspektif ketidakpercayaan publik terhadap peran Inspektorat di Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, penting untuk diteliti kembali tentang Inspektorat itu sendiri. Namun, dalam penelitian fokus pada peran APIP di lembaga sendiri yakni Inspektorat dalam proses pencegahan dan pendeteksian *fraud*. Filosofinya, sebelum memeriksa orang lain maka diri sendiri harus bersih dari pemeriksaan.

Juga yang melatarbelakangi penelitian ini secara mendalam yakni adanya fakta di lapangan yang menunjukkan peran auditor JFA dan JFPP sama-sama melakukan kegiatan pemeriksaan yang saling tumpang tindih. Hal ini terlihat dari

Laporan Hasil Pemeriksaan yang tidak sepenuhnya sesuai dengan deskripsi tugas yang dimiliki. Fakta di lapangan auditor JFA dalam melakukan pemeriksaan, tidak jarang tanpa sadar merambah pada konteks-konteks yang mestinya itu ranah auditor JFPP. Padahal auditor JFA harusnya fokus saja pada transparansi dan pengelolaan anggaran dan keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini adalah : Bagaimana Problematika Sinergisitas Pengawas Inspektorat (JFA dan JFPP) dalam mencegah dan mendeteksi terjadinya *fraud* pada Inspektorat Kabupaten X?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui problematika sinergisitas pengawas Inspektorat (JFA dan JFPP) dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* (kecurangan) pada SKPD Inspektorat Kabupaten X.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Kontribusi Teoritis

Penelitian dapat memberikan kontribusi terutama pada literatur-literatur akuntansi pemerintahan tentang faktor-faktor yang tidak dapat diabaikan dalam penentuan kualitas audit yang dirasakan dan kepuasan Obyek Pemeriksaan (Obrik) untuk mewujudkan *Good Corporate Government*.

1.4.2 Kontribusi Praktis

Memberikan kontribusi dalam praktek serta dalam proses pemeriksaan yang dilakukan baik oleh Auditor Eksternal maupun APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah) yang nantinya diharapkan dapat mendeteksi dan mengungkap adanya kecurangan (*fraud*).