

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

*Good Government Governance* telah menjadi isu nasional semenjak terjadinya reformasi pada tahun 1998, tuntutan masyarakat akan hadirnya suatu sistem pemerintahan yang baikpun semakin meningkat. Konsep *good governance* merupakan suatu kondisi yang menjadi dambaan setiap pemerintahan di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Penerapan unsur-unsur *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, dan *fairness* (kewajaran) merupakan jaminan bahwa suatu pemerintahan dikatakan baik. ( Sony Yuwono: 2007)

Ditinjau dari sisi semantik kebahasaan *government governance* berarti tata pemerintahan dan *good government governance* bermakna tata pemerintahan yang baik. Menurut Soelendro Arie (2003:23) dijelaskan bahwa: *Good Government Governance* adalah suatu penyelenggaraan Negara yang mengarah pada tujuan yang baik melalui perumusan kebijakan yang berhubungan dengan masalah-masalah sosial dan sistem demokrasi. Kaitannya dengan segi keuangan yaitu terciptanya suatu pemeritahan yang bersih, dan bebas dari praktik-praktik *fraud* seperti korupsi. Pengelolaan keuangan pun dituntut untuk menerapkan prinsip akuntabilitas dan transparansi yang selama ini menjadi bagian dari konsep *good governance*.

Namun pada kenyataannya saat ini, *good government governance* masih belum terlaksana secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan MENPAN

Azwar Abubakar dalam penyampaian Laporan Hasil Evaluasi Kinerja (LHE) tahun 2011,

Perkembangan predikat nilai baik (kriteria CC ke atas) di lingkungan pemerintah kabupaten/ kota masih lambat, yaitu dari 1,16% di tahun 2009 menjadi 4,26% di tahun 2010, dan 12,78% di tahun 2011. “Walaupun ada kenaikan jumlah daerah yang mendapatkan nilai B, namun secara persentase masih jauh dari target yang diharapkan dalam RPJMN.”

Berdasarkan pernyataan diatas, dapat digambarkan bahwa *good government* yang dapat dinilai dari akuntabilitas kinerja pemerintah masih sangat jauh dari harapan. Dari 33 provinsi hanya dua provinsi yang mendapat predikat B, 17 provinsi mendapatkan peringkat CC dan sisanya masih terpuruk di peringkat C, D bahkan E. keadaan tersebut dapat tergambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.1  
Daftar Hasil LHE AKIP tahun 2011

No	Provinsi	Predikat
1	Kalimantan Timur	B
2	Jawa Tengah	B
3	Kalimantan Barat	CC
4	Sumatera Selatan	CC
5	NTT	CC
6	DIY	CC
7	Riau	CC
8	DKI Jakarta	CC
9	Sulawesi Utara	CC
10	Kalimantan Selatan	CC
11	Sumatera Barat	CC
12	Jawa Barat	CC
13	NTB	CC
14	Kepulauan Riau	CC
15	Jawa Timur	CC
16	Maluku	CC
17	Sumatera Utara	CC
18	Bali	CC
19	Sulawesi Tengah	CC
20	Lampung	C
21	Bengkulu	C
22	Banten	C
23	Jambi	C
24	Sulawesi Selatan	C
25	Gorontalo	C
26	Kalimantan Tengah	C
27	Bangka Belitung	C
28	Nangroe Aceh Darrussalam	C
29	Sulawesi Barat	C
30	Papua	C

Sumber: LHE AKIP tahun 2011

Hal yang sama terjadi dalam perwujudan *good government governance* di dinas-dinas yang dirasa masih belum efektif. Di kota Bandung, banyak terjadi penyimpangan dan inefisiensi dalam perwujudan *good government governance*. Dari 17 dinas yang ada di kota Bandung, beberapa Dinas disinyalir telah melakukan penyimpangan dan tidak mewujudkan *good government governance* dalam pelaksanaan pemerintah terutama pelayanan masyarakat, hal ini dapat digamabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 1.2  
Inefisiensi perwujudan *good government governance* di dinas Kota Bandung

Nama Dinas	Masalah dalam efektivitas <i>Good Government governance</i>	Prinsip Yang tidak dipenuhi	Sumber
Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Bandung	Pelayanan masyarakat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) kota Bandung, terkesan lamban dan rentan terjadi gratifikasi yang menjurus ke arah tindak pidana korupsi. layanan pembuatan akte kelahiran yang harusnya hanya 4 hari menjadi 4 bulan, hal ini bisa dipercepat jika pemohon membayar sejumlah uang pada oknum petugas dinas kependudukan	Prinsip daya tanggap dan prinsip kesetaraan	<a href="http://modusinvestigasi.com">http://modusinvestigasi.com</a> ditulis oleh: Hans Nainggolan Senin, 13 Februari 2012 06:54
Dinas Bina Marga dan Pengairan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DPRD mensinyalir, umur kebanyakan jalan di Kota Bandung hanya enam bulan pascapembangunan maupun pemeliharaan. Hal itu disebabkan salah perencanaan dari awal, kurang pengawasan, dan lemahnya komitmen moral pihak ketiga sebagai pelaksana pembangunan.</li> <li>- DPRD menyangsikan laporan DBMP mengenai over target pembangunan saluran air dan klaim mengenai berkurangnya titik-titik banjir di Kota</li> </ul>	Prinsip Akuntabilitas  Prinsip Transparansi	<a href="http://www.pikiran-rakyat.com">www.pikiran-rakyat.com</a>  diunggah pada Rabu, 02 May 2012 09:41

	Bandung. Kenyataannya di lapangan, setiap turun hujan Kota Bandung selalu digenangi banjir cileuncang, bahkan di titik-titik yang disebutkan sudah berkurang sekalipun.		
Dinas Perhubungan	Di bidang perhubungan, kisruh yang terjadi dalam operasionalisasi TMB menjadi indikator ketidakberhasilan Dishub	Prinsip Daya Tanggap Prinsip Efektivitas dan Efisiensi	<a href="http://www.pikiran-rakyat.com">www.pikiran-rakyat.com</a>  diunggah pada Rabu, 02 May 2012 09:41
Dinas Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efektivitas dan efisiensi penggunaan dana BOS mengalami banyak penyimpangan dan penyimpangan. Temuan penting lain adalah tentang alokasi belanja dana BOS di sekolah yang cenderung terbatas pada itu-itu saja dan kurang inovatif, salah satunya alokasi yang besar bagi guru tidak tetap non PNS yang bisa menghabiskan 20 hingga 30 persen dari anggaran sekolah.</li> <li>- Kasus jual beli LKS yang marak, sedangkan menurut peraturan yang berlaku, Dinas pendidikan melarang penjualan LKS tersebut</li> </ul>	Prinsip Efektivitas dan Efisiensi  Prinsip transparansi	Dikutip dari situs resmi Bandung Institute of Governance Studies (BIGS)  <a href="http://www.bigs.or.id">www.bigs.or.id</a> , di unduh tanggal 17 Mei 2012

Sumber: data diolah

Salah satu dampak dari tidak efektifnya *good government governance* adalah praktek pemerintahan yang dibumbui oleh penyimpangan atau *fraud* terutama korupsi. Hal ini tersirat seperti dari beberapa kasus yang dipaparkan dalam tabel diatas. *Fraud* didefinisikan sebagai satu jenis tindakan melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja untuk memperoleh sesuatu dengan cara menipu (BPK RI 2007). Adapun menurut *The Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) dalam Theodorus M Tuanakotta (2007:93) mengklasifikasikan

*fraud* kedalam tiga jenis : (1) *Fraudulent Statment* atau *financial statement fraud* (2) *misappropriation of assets* dan (3) *Corruption*.

Menurut *The Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) dalam *Report To The Nation* disebutkan bahwa penipuan laporan keuangan (*Fraudulent statement*) adalah skema *fraud* yang paling rendah, namun menyebabkan kerugian paling besar. Pernyataan tersebut dapat tergambar dalam diagram dan tabel sebagai berikut:

Tabel 1.3  
Jumlah kerugian dan persentase *fraud* tahun 2008-2012

Tipe Fraud	2008		2010		2012	
	US Dollar	%	US Dollar	%	US Dollar	%
<i>Asset Missapropiation</i>	\$ 150.000	88.7	\$ 135.000	86.3	\$ 120.000	86.7
Corruption	\$ 375.000	26.9	\$ 250.000	32.6	\$ 250.000	33.4
Financial Fraud Statement	\$ 2.000.000	10.3	\$ 4.100.000	4.6	\$ 1.000.000	7.6

Sumber: ACFE *Report To Nations* tahun 2012

Sudah menjadi rahasia umum bahwa Negara Indonesia terkenal akan maraknya *fraud* terutama korupsi. Eksistensi korupsi menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di dunia. Hasil dari *Corruption Perception index* menyebutkan bahwa pada tahun 2011, Indonesia mendapat IPK 3.0 dan berada pada urutan 100 bersama Argentina, Madagaskar, Meksiko, dan delapan Negara lain dengan IPK yang sama. Selain Korupsi, masalah *fraud* yang sering terjadi di tubuh pemerintah daerah adalah penyimpangan atas laporan keuangan

atau *Financial Statement Fraud*. Hal ini sesuai dengan pernyataan BPK yang dikutip dari LENSAINONESIA.COM (diunduh pada 5 Mei 2012):

“Badan Pemeriksa Keuangan RI melaporkan hasil audit pada semester II 2011 terhadap Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD), menemukan 12.612 kasus ‘penyimpangan’. Akibatnya, terjadi ‘kebocoran’ negara atau negara mengalami kerugian, potensi kerugian, dan kekurangan senilai Rp 20,25 triliun.”

Pernyataan diatas menunjukkan bahwa selain korupsi, masalah *Financial Statement Fraud* menjadi hal yang sering terjadi di pemerintahan dan menyebabkan kerugian negara yang jumlahnya sangat besar. Menurut Theodorus M Tuanakotta (2007:105) *Financial Statement Fraud* merupakan jenis *fraud* yang sangat dikenal oleh audit dalam pelaksanaan *general audit*. *Fraud* jenis ini secara umum banyak terjadi di sektor pemerintah terutama berupa *overstatement* dan *understatement asset* serta pelaporan pajak yang disampaikan pada kantor pelayanan pajak atau bea cukai.

Begitupun yang terjadi di tingkat dinas, terdapat berbagai penyimpangan terutama penyimpangan laporan keuangan yang berhasil dideteksi oleh BPK. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang dikutip dari <http://www.radarbanten.com>, yang di unduh pada 17 Mei 2012,

Berdasarkan temuan BPK, terdapat penyimpangan terhadap asas ketaatan Rp 609,63 juta dan kekurangan penerimaan daerah Rp 225,06 juta. Terdapat pada pengelolaan keuangan di Dinas Kesehatan (Dinkes), Dinas Bina Marga dan Tata Ruang (DBMTR), dan Dinas Sumber Daya Air dan Permukiman.

Adapun tabel untuk menggambarkan jumlah temuan dinas-dinas tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1.4  
Temuan BPK di lingkungan Dinas

Nama Dinas	Dugaan <i>Fraud</i>	Jumlah Temuan dalam Juta Rupiah
Dinas Kesehatan	kemahalan harga ( <i>overstatement</i> ) pada pengadaan insektisida dan larvasida,	101.01 juta
	Denda yang belum dipungut	20.72 juta
	<i>Overstatement</i> pengadaan PC server klien untuk puskesmas	99.72 juta
	<i>Overstatement</i> pembangunan puskesmas Kramatwatu dan Denda	201.72 juta
Dinas Marga dan Tata Ruang	<i>Overstatement</i> pembayaran pada tujuh paket kegiatan pembangunan jalan wilayah selatan dan utara	277.24 juta
	<i>Overstatement</i> pembayaran pada rehabilitasi jalan selatan dan utara	82.2 juta
Dinas Sumber Daya Air dan Pemukiman	<i>Overstatement</i> pembayaran dalam pembangunan Kwarda Pramuka Provinsi Banten	49.45 juta

Sumber: <http://www.radarbanten.com>, tahun 2010

*Fraud* bagaimanapun juga harus diatasi agar perwujudan *Good government governance* dapat dilakukan secara efektif. Terutama *Financial Statement Fraud*, karena *fraud* jenis ini yang sering menjadikan kualitas laporan keuangan yang disusun pemerintah menjadi rendah, dan perwujudan akuntabilitas, transparansi serta kewajaran laporan keuangan tidak dapat terlaksana secara optimal. Meskipun tidak ada cara yang dapat dilakukan untuk mencegah *fraud* (Hiro Tugiman 2012), namun pendeteksian gejala-gejala *fraud* sejak dini diyakini dapat menekan peluang terjadinya *fraud*. Pendeteksian gejala-gejala *fraud* sejak awal merupakan peran auditor internal dalam rangka membantu perwujudan *good government governance*. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Arsyah Paramartha Idris (2010) yang menyatakan bahwa pengendalian terhadap *fraud* mempengaruhi perwujudan *good governance* secara signifikan.

Audit internal adalah salah satu perangkat yang diyakini dapat mendeteksi dan mencegah *fraud* dalam suatu organisasi, karena tanggung jawab auditor internal adalah untuk membantu manajemen mencegah, mendeteksi, menginvestigasi dan melaporkan *fraud*. ( SIAS no 3:1993). Dalam sektor pemerintahan, tanggung jawab audit internal khusus untuk Dinas berada di tangan Inspektorat (sebelumnya bernama BAWASDA). Inspektorat bertugas mengawasi kinerja dinas baik kinerja keuangan maupun kinerja aparat untuk memastikan dinas bekerja sesuai peraturan dan laporan keuangan yang dibuat dinas telah sesuai standar sehingga telah diyakini kewajarannya sebelum nantinya diaudit secara menyeluruh oleh BPK.

Dalam PERMENPAN tentang standar audit APIP dikatakan bahwa pengawasan internal pemerintah merupakan salah satu unsur manajemen Pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Kemudian bahwa dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab diperlukan adanya pengawasan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) yang berkualitas. Tanggung jawab inspektorat juga untuk mendeteksi adanya *fraud* sebelum *fraud* tersebut berkembang dan mengakibatkan kerugian bagi Negara. Peran inspektorat sebagai auditor internal terwujud dengan dilakukannya pemeriksaan berkala terhadap dinas-dinas. Hasil dari pemeriksaan berkala dari inspektorat adalah adanya penurunan penyimpangan. Hal tersebut seperti yang disampaikan dalam [www.bandung.go.id](http://www.bandung.go.id), yang diunduh pada 15 Mei 2012. Inspektur Inspektorat Daerah Kota Bandung, Drs H Sukarno MM. Menyebutkan:

”hasil pemeriksaan berkala (reguler) terhadap SKPD dan Kecamatan, pada Tahun 2010 terdapat penurunan yang cukup signifikan, menjadi 365 dari

sebelumnya 679 temuan. Penurunan temuan ini dijelaskannya, diantaranya karena pemeriksaan reguler, meningkatnya pemahaman dan kepatuhan SDM terhadap peraturan dan perundang-undangan, peningkatan kinerja aparat Inspektorat dan implementasi pakta integritas dalam upaya percepatan pemberantasan tindak korupsi.”

Jelas tergambar bahwa audit internal yang dilakukan oleh inspektorat adalah kunci untuk melakukan pendeteksian dan pencegahan terhadap masalah *fraud* terutama yang terjadi di SKPD khususnya dinas. Penelitian terdahulu tentang peranan audit internal terhadap pencegahan *fraud* dilakukan oleh Meta Wardini (2010) dengan kesimpulan bahwa peranan audit internal sangat penting dalam mencegah *fraud* di suatu perusahaan. Selain itu, Riset *The Association of Certified Fraud Examiners'* tahun 2010 menemukan bahwa rata-rata organisasi yang telah memiliki departemen audit internal (salah satunya) dapat mengurangi kerugian (akibat *fraud*) sampai setengahnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perwujudan *good government governance* yang terhambat oleh maraknya *fraud* dapat diatasi dengan adanya pendeteksian masalah *fraud* yang dilakukan oleh audit internal. Dengan demikian, peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian **“Pengaruh Audit Internal Terhadap Pendeteksian *Financial Statement Fraud* dan Implikasinya pada *Good Government Governance*.”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil pengamatan dari berbagai fenomena yang ada, yang sebelumnya telah dipaparkan dalam latar belakang maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Audit Internal terhadap Pendeteksian *Financial Statement Fraud*
2. Bagaimana pengaruh Pendeteksian *Financial Statement Fraud* terhadap *good government governance*

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud penelitian ini dilakukan untuk memperoleh gambaran bagaimana pengaruh audit internal terhadap pendeteksian *Financial Statement Fraud* dan impliksinya pada *Good government governance*.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui terdapat:

1. Pengaruh Audit Internal terhadap Pendeteksian *Financial Statement Fraud*
2. Pengaruh Pendeteksian *Financial Statement Fraud* terhadap *good government governance*

### **1.4 Kegunaan penelitian**

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Dari segi keilmuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran untuk mendukung perkembangan ilmu Akuntansi terutama yang berkaitan dengan audit internal, pendeteksian *Financial Statement Fraud*, dan *Good Government Governance*.

## 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan yang berguna untuk melakukan pembenahan di tubuh pemerintahan tingkat dinas baik dari segi audit internal serta upaya mendeteksi *Financial Statement Fraud*, sehingga *Good Government Governance* dapat terwujud.

