

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap melaksanakan penyelenggaraan kehidupan berbangsa, pemerintah dituntut untuk memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat dalam berbagai bentuk berupa barang, jasa, maupun pembangunan infrastruktur. Di sisi lain, pemerintah juga memerlukan barang dan jasa itu dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan. Pemenuhan kebutuhan asset pemerintah berupa barang dan jasa merupakan bagian yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) pemerintah merupakan mekanisme belanja pemerintah yang memegang peranan penting dalam pemanfaatan anggaran Negara dan Daerah. Pengadaan barang dan jasa melibatkan jumlah uang yang sangat besar, sehingga pemerintah disebut sebagai pembeli yang terbesar (*the largest buyer*) di suatu Negara dan Daerah. Anggaran PBJ setiap tahunnya menurut LKPP sekitar 40% dari APBN dan APBD, sehingga pada tahun 2015 diperkirakan anggaran PBJ adalah sebesar 815,8 Trilyun dari total belanja APBN sebesar 2,039 Trilyun. Sementara anggaran PBJ dari APBD tahun 2015 diperkirakan sebesar 405,1 Trilyun dari total belanja APBD Tahun 2015 sebesar 1,012 Trilyun, (www.acch.kpk.go.id, 2016).

Besarnya jumlah dana yang disediakan oleh instansi pemerintah dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa menjadi titik awal terjadinya *fraud*. Kecurangan atau yang biasa disebut dengan *fraud* merupakan praktik yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang ingin mendapatkan keuntungan, baik

untuk pribadi maupun kelompok yang dapat merugikan pihak lain (Nuryanti, 2015).

Fraud menurut Karyono (2013: 4) *Fraud* dapat diistilahkan sebagai kecurangan yang mengandung makna suatu penyimpangan dan perbuatan melanggar hukum (*illegal act*), yang dilakukan dengan sengaja untuk tujuan tertentu misalnya menipu atau memberikan gambaran keliru (*mislead*) kepada pihak-pihak lain, yang dilakukan oleh orang-orang baik dari dalam maupun dari luar organisasi. Kecurangan di rancang untuk memanfaatkan peluang-peluang secara tidak jujur, yang secara langsung maupun tidak langsung merugikan pihak lain.

Fraud meliputi berbagai penyimpangan dan tindakan illegal yang ditandai dengan penipuan disengaja (Matthew, et al., 2013). National *Fraud* Authority (2011) mengemukakan bahwa penipuan/kecurangan dalam pengadaan barang dan jasa adalah penipuan yang disengaja yang dimaksudkan untuk mempengaruhi setiap tahap pengadaan untuk memperoleh keuntungan keuangan atau menyebabkan kerugian, yang dapat dilakukan oleh pihak eksternal dan internal organisasi.

Untuk mencegah terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang dan jasa, perlu adanya perbaikan mutu dalam proses pengadaan barang dan jasa. Salah satunya dengan cara meningkatkan dan mengoptimalkan layanan publik terhadap masyarakat melalui kebijakan/peraturan yang efektif, efisien dan mencerminkan keterbukaan atau transparansi, mengingat masyarakat berhak untuk memperoleh jaminan terhadap akses informasi publik/kebebasan terhadap informasi.

Salah satu solusi dalam mencegah *fraud* atau kecurangan pengadaan barang dan jasa yaitu dengan adanya sistem pengendalian intern. Seperti yang diungkapkan oleh Tuanakotta (2007:162) bahwa dalam upaya mencegah *fraud*

dimulai dari sistem pengendalian internal yang baik. Sistem pengendalian internal yang aktif biasanya merupakan bentuk pengendalian internal yang paling banyak diterapkan. Disamping pengendalin intern, dua konsep penting lainnya dalam pencegahan *fraud*, yakni menanamkan kesadaran tentang adanya *fraud* (*fraud awareness*) dan upaya menilai risiko terjadinya *fraud* (*fraud risk assesment*).

Sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem pengendalian intern yang selanjutnya disingkat sistem pengendalian intern, adalah sistem pengendalian intern pemerintah yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sistem pengendalian intern pemerintah bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai terhadap empat hal, yaitu tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan Negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset Negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Tujuan tersebut mengisyaratkan bahwa jika dilaksanakan dengan baik dan benar, sistem pengendalian intern akan memberi jaminan dimana seluruh penyelenggara Negara, mulai dari pimpinan hingga pegawai di instansi pemerintah, akan melaksanakan tugasnya dengan jujur dan taat pada peraturan. Akibatnya, tidak akan terjadi penyelewengan yang dapat menimbulkan kerugian negara. Ini dapat dibuktikan, misalnya, melalui laporan keuangan pemerintah yang andal dan mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian.

Sistem pengendalian internal meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijaksanaan manajemen (Mulyadi, 2016:129).

Sistem pengendalian intern harus dilaksanakan seefektif mungkin dalam suatu organisasi pemerintah untuk mencegah dan menghindari terjadinya kesalahan, kecurangan, dan penyelewengan, maka dibutuhkan penyusunan suatu kerangka pengendalian atas sistem yang sudah ada pada organisasi pemerintah. Pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya secara efektif dan efisien, sehingga dibutuhkan suatu pengendalian internal yang dapat memberikan keyakinan kepada pimpinan bahwa tujuan perusahaan telah tercapai. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bastian (2009: 54) mengungkapkan bahwa tujuan pengendalian intern salah satunya adalah untuk melindungi harta/aktiva suatu organisasi dan pencatatan pembukuannya. Sistem pengendalian intern dibentuk untuk mencegah atau menemukan aktiva yang hilang.

Berdasarkan rangkuman dari berbagai tulisan, artikel serta wawancara dari pengawas inspektorat, berbagai masalah *fraud* yang terjadi dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah diantaranya adalah 1) Ketidaksesuaian antara barang/jasa yang diperjanjikan dalam kontrak dengan kebutuhan instansi dan/atau masyarakat, baik dilihat dari jenis, kualitas maupun kuantitas barang/jasa, 2) Ketidaksesuaian antara spesifikasi teknis barang dan jasa yang telah diselesaikan oleh penyedia barang dan jasa dengan spesifikasi teknis yang telah ditetapkan dalam perjanjian/kontrak, 3) Ketidaksesuaian antara volume (kuantitas) barang/jasa yang telah diselesaikan oleh penyedia barang dengan jumlah yang seharusnya sesuai perjanjian/kontrak, 4) Ketidakwajaran harga barang dan jasa yang disepakati dalam kontrak/perjanjian. Misalnya pengadaan

peralatan komputer yang jauh di atas harga peralatan sejenis di pasaran karena mengandung unsure penggelembungan harga (mark-up), 5) Keterlambatan penyelesaian pekerjaan oleh rekanan dari jadwal waktu yang telah ditetapkan dalam perjanjian/kontrak.

Fenomena *fraud* pada pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat diamati melalui proses pengadaan barang dan jasa pemerintah daerah. Demikian pula halnya dengan pemerintah daerah di Kota Gorontalo. Berdasarkan IHPS BPK tahun 2015 bahwa pada pemerintah Kota Gorontalo banyak temuan terkait dalam pengelolaan keuangan daerah dan kurang optimalnya penerapan sistem pengendalian intern pemerintah mengakibatkan ada beberapa Ketidapatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku sehingga menyebabkan kerugian daerah sebanyak 7 kasus dengan total kerugian sebesar Rp. 396,95 (dalam rupiah), potensi kerugian daerah sebanyak 1 kasus dengan potensi kerugian Rp. 23.88 (dalam Rupiah), terdapat kekurangan penerimaan sebanyak 3 kasus sebesar Rp. 305,47 (dalam rupiah) dan 3 kasus yang menyebabkan ketidapatuhan terhadap administrasi daerah.

Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (LHP-BPK) Tahun 2015 menyebutkan *fraud* pengadaan barang dan jasa di Pemerintah Kota Gorontalo, Pada tahun 2015 ditemukan ketidapatuhan perundang-undangan yang mengakibatkan beberapa kerugian daerah yaitu: 1) ditemukan 5 kasus belanja perjalanan dinas fiktif, 2) belanja atau pengadaan barang fiktif lainnya, 3) rekanan pengadaan barang dan jasa tidak menyelesaikan pekerjaan, 4) penggunaan uang dan barang untuk kepentingan pribadi, 5) Spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan kontrak, 6) belanja tidak sesuai atau melebihi ketentuan, dan 7) pembayaran honorarium ganda dan melebihi ketentuan.

Tingginya intensitas *fraud* dalam bidang pengadaan barang dan jasa dengan berbagai macam modusnya, seharusnya menyadarkan semua pihak untuk membangun komitmen terhadap pencegahan *fraud* secara konsisten, dalam rangka pencapaian *good and clean governance*. Tanpa adanya kesadaran dan komitmen dalam mencegah *fraud*, dapat berdampak pada kurang baiknya kinerja keuangan pemerintah. Salah satu cara untuk mencegah *fraud* adalah dengan menerapkan pengendalian internal yang memadai.

Sebagai pondasi bagi seluruh proses pencegahan *fraud* pada pengadaan barang dan jasa, setiap instansi pemerintah harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam organisasi yang mendorong perilaku (*behavior*) positif dan manajemen yang sehat. Utamanya adalah mendorong tersedianya seluruh pengelola aset Negara daerah yang memiliki kesadaran (*awareness*) yang kuat tentang pentingnya penegakan sistem pengendalian intern. Penciptaan ini dilakukan melalui penegakan integritas dan nilai-nilai etika oleh seluruh pegawai, komitmen terhadap kompetensi setiap komponen organisasi, adanya kepemimpinan yang kondusif, tersusunnya struktur organisasi yang mendukung strategi pencapaian tujuan, adanya pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, kebijakan yang sehat dalam pembinaan sumber daya manusia yang efektif dan hubungan kerja yang baik antar instansi (Hamida, 2014).

Pendapat tersebut mengatakan bahwa *Fraud* pengadaan barang dan jasa dapat dicegah dengan adanya sistem pengendalian intern yang baik, hal ini juga dijelaskan oleh terori dari Mulyadi (2016) mengatakan bahwa sistem pengendalian intern meliputi struktur organisasi, metode, dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi, dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen. Jika pengendalian intern suatu organisasi publik lemah maka kemungkinan terjadinya kesalahan dan kecurangan semakin besar.

Sebaliknya, jika pengendalian internnya kuat, maka kemungkinan terjadinya kecurangan dapat diperkecil. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Ruslan, dalam Hermiyetti (2011) yang menjelaskan salah satu solusi dalam mencegah *fraud* pengadaan barang dan jasa yaitu dengan pengendalian internal, pengendalian internal yang baik memungkinkan manajemen siap menghadapi perubahan ekonomi yang cepat, persaingan, pergeseran permintaan pelanggan dan *fraud* serta restrukturisasi untuk kemajuan yang akan datang. Jika pengendalian internal suatu perusahaan lemah maka kemungkinan terjadinya kesalahan dan *fraud* sangat besar. Sebaliknya, jika pengendalian internal kuat, maka kemungkinan terjadinya kesalahan dan *fraud* dapat diperkecil. Walaupun kesalahan dan *fraud* masih terjadi, bisa diketahui dengan cepat dan dapat segera diambil tindakan-tindakan perbaikan sedini mungkin.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa sistem pengendalian intern dilakukan sebagai bentuk pengamanan dalam mencegah terjadinya *fraud*, apabila pemerintah daerah menerapkan sistem pengendalian intern dengan baik yaitu berdasarkan peraturan dan ketentuan yang berlaku maka tentunya akan meningkatkan keberhasilan dalam hal pencegahan *fraud*. Hal ini juga dibuktikan dengan berbagai penelitian terdahulu yang pernah dilakukan, diantaranya penelitian oleh Penelitan dari Hermiyetti (2010) yang menemukan bahwa terdapat dampak dari pengendalian internal dalam pencegahan penyimpangan dalam proses pelelangan. Hal ini berarti bahwa risiko penyimpangan dalam proses pelelangan dapat ditekan dengan adanya sistem pengendalian internal yang baik.

Penelitian dari Sulemena (2015) Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa secara parsial implementasi pengendalian internal dan *e-procurement* berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* pengadaan barang dan jasa. Desy Purnamasari (2015) juga dapat diketahui bahwa

penerapan pengendalian internal, kesesuaian kompensasi dan moralitas manajemen berpengaruh terhadap pencegahan *fraud*.

Penelitian dari Purwitasari (2013) menunjukkan bahwa pengendalian intern berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* barang dan jasa, dengan menerapkan pengendalian intern yang baik dan mengikuti aturan yang dibuat oleh manajemen dan menegakan disiplin yang tepat atas penyimpangan terhadap kebijakan dan prosedur, maka hal tersebut dapat mengurangi atau mencegah terjadinya tindak kecurangan dalam organisasi.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Terhadap Pencegahan *Fraud* Barang dan Jasa (Studi Kasus Pada Dinas Pengelolaan Pendapatan keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo).

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas peneliti mengidentifikasikan masalah sebagai berikut:

1. Masih lemahnya sistem pengendalian intern pada pemerintah Kota Gorontalo, yang dibuktikan dengan adanya temuan BPK pada tahun 2015 terkait dengan sistem pengendalian intern.
2. Belum optimalnya sistem pengendalianm intern pada Pemkot Gorontalo, mengakibatkan terjadinya ketidakpatuhan perundang-undangan yang mengakibatkan beberapa kerugian daerah yaitu: 1) ditemukan 5 kasus belanja perjalanan dinas fiktif, 2) belanja atau pengadaan barang fiktif lainnya, 3) rekanan pengadaan barang dan jasa tidak menyelesaikan pekerjaan, 4) penggunaan uang/barang untuk kepentingan pribaa, 5) Spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan kontrak, 6) belanja

tidak sesuai atau melebihi ketentuan, dan 7) pembayaran honorarium ganda dan melebihi ketentuan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* barang dan jasa pada Pemerintah Kota Gorontalo?.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian adalah untuk mengetahui apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* barang dan jasa pada Pemerintah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi khususnya mengenai sistem pengendalian intern dan pencegahan *fraud*. Serta penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi bagi pihak lain yang akan tertarik akan masalah yang ada di angkat untuk diteliti lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pemikiran dan sebagai bahan evaluasi yang selanjutnya dapat menjadi sebuah bahan pertimbangan dalam memecahkan masalah dan pengambilan keputusan bagi pemerintah kota Gorontalo terkait sistem pengendalian intern dan pencegahan *fraud*.