

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah Penelitian

Otonomi daerah ialah suatu hak, wewenang, atau kewajiban dari pemerintah daerah otonom untuk mengatur segala kegiatan pemerintahan dan kepentingan dari masyarakat setempat. Tujuan dari adanya kebijakan otonomi daerah ditujukan untuk lebih memberikan fleksibilitas terhadap pemerintah daerah dalam menyesuaikan kebutuhan dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat. Dalam mengelola urusan pemerintahannya, pemerintah daerah harus bisa bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan yang paling efektif dan efisien sebagai upaya dalam pemberdayaan dan pengelola kekayaan wilayah yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, kebutuhan, dan kemampuan daerahnya. Keuangan negara digunakan untuk mendukung segala penyelenggaraan kegiatan pemerintah sehingga terciptanya keberhasilan dan kelancaran dalam sistem pemerintahan. Sesuai dengan UU No. 15 tahun 2004 memuat Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara disebutkan “Untuk membantu terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan negara, pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara metedis, sesuai dengan pedoman hukum, secara efisien, moneter, sungguh-sungguh, lugas dan cakap dengan menitikberatkan pada rasa keadilan dan kehormatan”. Kelancaran dalam mencapai efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan instansi pemerintahan dapat ditentukan bagaimana pengelolaan keuangan tersebut. Kelancaran pengelolaan keuangan juga

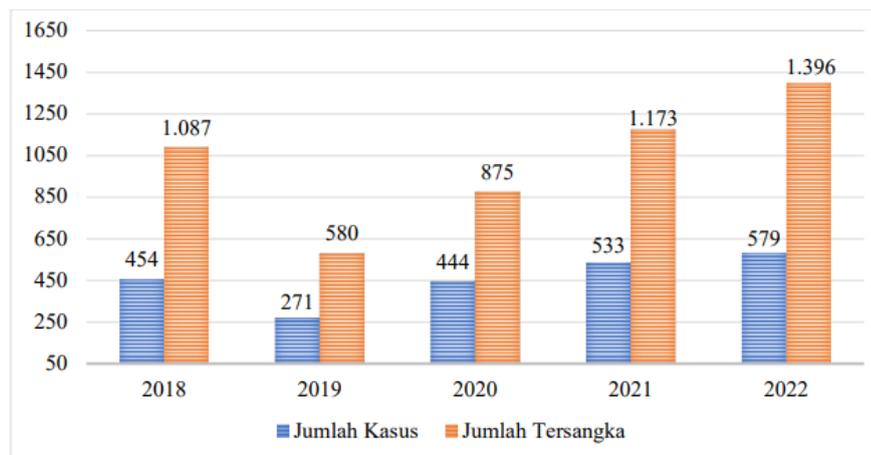
memastikan tidak terjadinya risiko kecurangan (*Fraud*) atas eksekutif dan kewajiban dana negara tersebut.

Fraud atau kecurangan merupakan kecurangan yang bersifat legal, yang digambarkan sebagai semua pembohongan yang dilakukan dengan sengaja yang dimaksud untuk mengambil hak orang lain atau berupa aset orang lain (Tunggal;2016). Menurut ACFE atau *Association of Certified Fraud Examiners* salah satu contoh *fraud* seperti kecurangan terhadap laporan keuangan, terjadinya penyalahgunaan wewenang/kekuasaan, korupsi, pemerasan, dan penyuapan. *Fraud* cenderung lebih sering terjadi pada instansi-instansi pemerintah yang dilakukan oleh orang-orang yang paham tentang akibat dari praktek keuangan. *Fraud* atau kecurangan yang dilakukan pada lingkungan pemerintah daerah yaitu KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Tidak jarang didengar pada berita-berita nasional bahwa seringkali terjadi kasus KKN pada lingkungan pemerintah yang dilaksanakan pejabat maupun aparatur sipil yang ada didalamnya. KKN ialah pelanggaran hukum bersifat merugikan masyarakat dan negara.

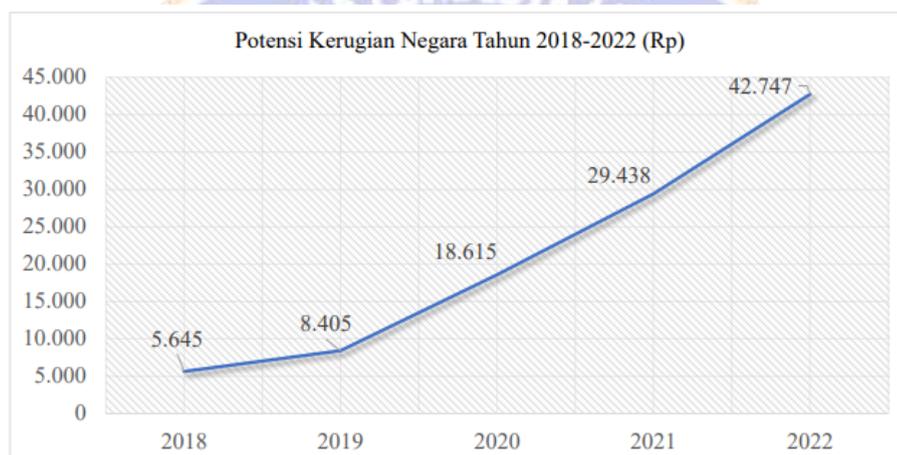
Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 1999 memuat Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, korupsi diartikan sebagai penyalahgunaan wewenang dalam jabatan atau kedudukan agar memperoleh keuntungan pribadi namun merugikan keuangan dan perekonomian negara. Korupsi ialah permasalahan yang sangat serius sehingga dibutuhkan upaya serius dalam menekan tindakan korupsi ini. Tindakan korupsi dapat merugikan dan mengganggu perekonomian suatu Negara, sehingga akan menghambat tercapainya kesejahteraan rakyat, bahkan tindakan ini dapat menghambat pemenuhan HAM atau Hak Asasi Manusia serta akses terhadap

kebutuhan dasar warga. Oleh sebab itu, tindakan korupsi dikenal kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime* (Mali Benyamin Mikhael, 2022). Kerja antikorupsi khususnya di lembaga penegak hukum merupakan tugas penting yang harus dilaksanakan secara serius dan tidak dapat dipisahkan dari agenda antikorupsi secara keseluruhan. Oleh karena itu, tindak pidana korupsi bersifat khusus memerlukan perlakuan dan perhatian yang khusus pula sehingga membuat pemerintah semakin serius dalam melakukan pemberantasan korupsi. Kolusi ialah mufakat atau dengan kata lain adalah kerja sama antara penyelenggara negara dan pihak lainnya untuk melawan hukum dengan maksud merugikan orang lain di masyarakat maupun negara. Sedangkan nepotisme diartikan sebagai demonstrasi penguasa negara yang tidak sah dengan alasan membantu kepentingan keluarganya di atas kepentingan perkumpulan atau negara.

Menurut *Indonesia Corruption Watch* atau ICW melakukan pemantauan atas kinerja para penegak hukum dalam menangani kasus korupsi yang terjadi di Indonesia, dengan tujuan sebagai sarana informasi bagi masyarakat selain itu, pemantauan ini dimaksudkan untuk mengawal penanganan kasus korupsi semakin efektif. ICW juga melaksanakan analisis komparatif terhadap penindakan kasus korupsi yang ditangani APH (Aparat Penegak Hukum) selama lima tahun yaitu tahun 2018 hingga tahun 2022 yang terdapat pada gambar berikut.



Gambar 1.1
Tren Korupsi Selama Lima Tahun Terakhir

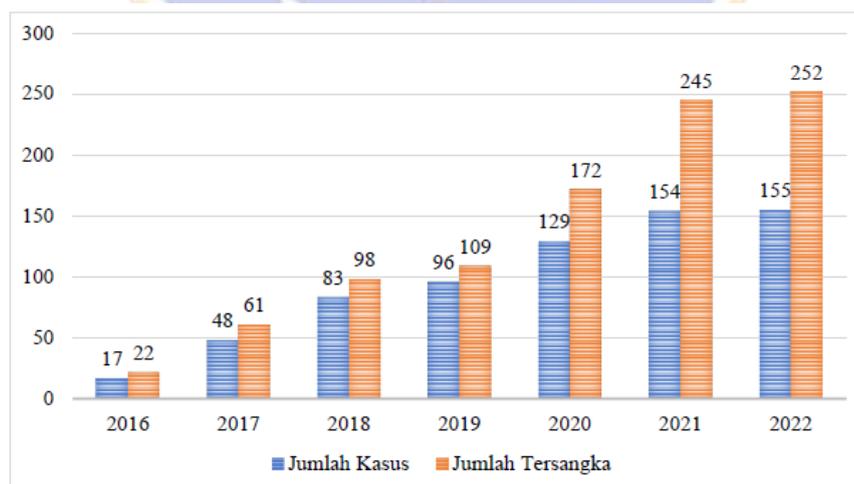


Gambar 1.2
Tren Potensi Kerugian Keuangan Negara Tahun 2018-2022

Berdasar grafik, tersaji sejak 2018 hingga tahun 2022, jumlah kasus korupsi yang ditangani oleh APH cukup berfluktuatif, namun cenderung meningkat, baik dari jumlah kasus yang ditangani ataupun tersangka. Namun disisi lain akibat kasus korupsi yang tren-nya semakin meningkat tiap tahunnya, maka kerugian yang dialami oleh negara juga semakin naik. Hal ini berarti pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan pemerintah pusat maupun daerah perlu menjadi perhatian lebih, baik dari sisi pengawasan internal maupun

eksternal pemerintah guna mencegah timbulnya kasus baru. ICW juga merilis sebaran wilayah yang paling sering kasus korupsi di Indonesia. Komitmen anti korupsi pada setiap wilayah pemerintah diperlukan untuk memastikan pengelolaan dari pemerintahan yang baik. (pemetaan tidak bisa dipakai acuan untuk menentukan daerah yang paling korup). Provinsi Bali sejak semester I 2017 hingga semester I tahun 2021 telah terjadi 10 kasus korupsi dan mengakibatkan kerugian negara kurang lebih 21,9 Miliar Rupiah.

Dalam narasi laporannya, ICW juga merilis daftar pemetaan kasus korupsi di berbagai sektor yang ada di Indonesia dan menemukan beberapa sektor yang berpotensi besar terjadinya kasus korupsi. Sektor yang paling banyak terjadi kasus korupsi adalah sektor desa. Sektor desa sendiri merupakan sektor yang paling sering ditangani oleh APH dalam penegakan hukum. Berdasarkan catatan dari ICW, sektor desa selalu menempati posisi teratas sektor yang paling sering dan rawan untuk dikorupsi disebabkan pemerintah yang mulai mengalokasi Dana Desa pada 2015 dan setelah itu secara konsisten kasus korupsi di desa setiap tahunnya selalu meningkat yang tersaji pada Gambar 1.3.



Gambar 1.3
Trend Kasus Korupsi pada Sektor Desa tahun 2016-2022

Berdasarkan hal tersebut, untuk memastikan tidak terjadinya kecurangan atau *fraud*, diperlukan adanya sebuah organisasi pemerintahan yang akan melaksanakan tugas memeriksa, mengawasi dan mengevaluasi pengelolaan keuangan negara. Istilah yang biasanya digunakan pada sistem pemerintahan dalam melakukan evaluasi dan pemeriksaan adalah Audit. Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK ialah pihak yang bertindak sebagai audit eksternal pemerintah, sedangkan audit internal pemerintah yaitu unit pengawasan intern Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) seperti BPKP, Itjen/inspektorat daerah Provinsi dan Kabupaten, serta Unit Kepatuhan Internal (UKI). UU No. 15 Tahun 2006 memuat BPK pasal 6 ayat 5 menerangkan “Dalam melakukan peninjauan atas penatausahaan dan kewajiban keuangan negara, BPK membicarakan temuan-temuan peninjauan tersebut dengan pasal yang diperiksa sesuai dengan norma peninjauan moneter negara”. Sebagai organisasi yang otonom dan bebas mengawasi penyelenggaraan moneter negara, terdapat sasaran utama BPK, khususnya; 1. Memperluas manfaat luaran penilaian penyelenggaraan moneter negara untuk mendukung pencapaian manfaat negara; dan 2. Mengupayakan kualitas pemerisaan dengan tujuan mendorong penyelenggaraan moneter negara mencapai manfaat negara. PP RI No. 60 Tahun 2008 memuat Sistem Pengendalian Intern Pemerintah: “Pengawasan dari dalam ialah keseluruhan proses peninjauan, survei, penilaian, pengecekan dan kegiatan administratif lainnya sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban dan kemampuan otoritatif untuk memberi kepastian yang memuaskan atas kegiatan telah dilakukan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditata sebelumnya secara aktual dan produktif untuk membantu pimpinan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik”.

Namun dalam menjalankan tugasnya sebagai badan yang mengawasi seluruh kegiatan pengelolaan keuangan negara, BPK dibantu oleh sebuah badan/instansi audit internal pemerintah untuk menjangkau lebih dalam pemerintahan di masing-masing daerah di seluruh Indonesia. Instansi Pemerintah yang bertugas dalam pengawasan internal pengelolaan keuangan negara di lingkungan pemerintah daerah ialah Inspektorat Daerah yang dibagi menjadi Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota, namun keduanya berada di level pemerintahan yang berbeda tergantung tingkatnya, seperti daerah tingkat I yakni untuk Provinsi sedangkan daerah tingkat II yakni Kabupaten/Kota. Sebagai salah satu pengawas intern pemerintahan, inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur yang dalam memenuhi tanggungjawabnya atas Gubernur/Bupati melalui Sekretaris Daerah. Inspektorat Daerah Kabupaten memiliki tugas membantu merealisasikan visi dan misi serta mengawasi pelaksanaan dan pengelolaan keuangan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan

Dalam melaksanakan tugasnya, BPK dan Inspektorat Daerah di setiap unit kerja pemerintah, akan bekerja sama untuk melakukan pemeriksaan yang lebih terperinci dan menyeluruh. Keduanya bekerja sebagai mitra untuk membantu dalam melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Inspektorat Daerah akan menjadi jembatan penghubung antara BPK dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) atau Desa sebagai objek pemeriksaan BPK terkait data yang diperlukan untuk melaksanakan pemeriksaan mendalam atas pengelolaan keuangan/anggaran. Inspektorat Daerah ditunjuk sebagai pengawas dari dalam kinerja pemerintah daerah dalam kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan tujuan terciptanya sistem pemerintahan yang bersih.

Seluruh proses seperti kegiatan audit, *review*, evaluasi, pemantauan dan pengawasan ialah pengawasan dari dalam Inspektorat Daerah dalam lingkungan pemerintahan. Faktor dalam menjalankan pengawasan internal pemerintah ialah efektivitas dari APIP. Suriza (2020) menerangkan APIP ialah entitas pemerintah yang mempunyai kewajiban utama dan unsur melaksanakan pengawasan. APIP dibentuk berdasar PP No 60 Tahun 2008 memuat SPIP dan PP No 18 Tahun 2016 memuat Perangkat Daerah. Berdasar rujukan Komisi Pemberantasan Korupsi, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara, PP No 18 Tahun 2016 direvisi menjadi PP No 72 Tahun 2019 untuk memperkokok pengawasan APIP.

Sebagai APIP, Inspektorat Daerah memainkan bagian dan unit kerja yang sangat krusial. Kedudukan Inspektorat Daerah berdasarkan fungsi-fungsi manajemen, yakni identik dengan kemampuan persiapan atau pelaksanaan. Selain itu Inspektorat Daerah dalam pencapaian visi misi dan program pemerintah ialah sebagai pilar yang mengawasi dan membina penyelenggaraan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota berdasar asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketika melaksanakan tugasnya, efektivitas APIP sangat menentukan dapat atau tidaknya pencegahan kecurangan (*fraud*) dalam lingkungan pemerintah daerah, agar mampu menghasilkan *output* berupa hasil pemeriksaan yang berguna bagi berbagai pihak seperti auditor eksternal, eksekutif dan legislatif. Sehingga mampu meningkatkan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah dimasa depan. BPK akan menggunakan hasil pemeriksaan yang dikeluarkan oleh APIP baik itu reviu maupun audit mengenai laporan keuangan objek pemeriksaan, untuk mendukung manajemen pemerintah

daerah dalam perbaikan sistem pengendalian internal berdasarkan rekomendasi oleh BPK. Peningkatan transparansi dan akuntabiliti sendiri didukung jika APIP dapat bekerja profesional dan independen sehingga dapat meningkatkan kewajaran laporan keuangan.

Dikutip dari beberapa sumber dari internet maupun artikel, di Kabupaten Buleleng masih terjadi beberapa fenomena Korupsi (*fraud*). Dikutip menurut Hasan (2023) dari Kompas.com, kasus yang terjadi salah satu desa adat di kabupaten buleleng yang beberapa tahun belakangan ini terjadi yaitu kasus dua pengurus desa adat yang menjadi tersangka kasus penyelewengan dana Bantuan Keuangan Khusus (BKK) Provinsi Bali. Estimasi kerugian negara yang disebabkan dari kasus ini mencapai Rp.378 Juta. Kedua pelaku kasus korupsi ini merupakan pejabat di kantor Desa Adat Tista (Kepala Desa dan Bendahara). Kasus berikutnya dikutip pada *website* yang sama yaitu Kompas.com (Hasan 2023) terjadi pada salah satu BUMDes yang dilakukan oleh dua orang mantan pengurus BUMDes Mekar Laba Desa Temukus, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng yang menimbulkan kerugian kurang lebih sebesar Rp 283 Juta. Kasus selanjutnya yang dikutip (Kusuma 2023) dari DetikBali. Terjadi kasus hampir serupa yang dilakukan oleh mantan bendahara Desa Temukus, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng dengan dugaan kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang menyebabkan kerugian senilai Rp255 Juta, dengan motif melakukan korupsi karena terlilit hutang di puluhan aplikasi Pinjaman Online (pinjol). Kasus korupsi ini ternyata telah dilakukan sejak bulan Februari 2021 hingga Oktober 2021, modus nya adalah dengan membuat surat permintaan pembayaran (SPP) fiktif selain itu juga terjadi pemalsuan tanda tangan pejabat

SPP. Selain itu juga pada kasus ini pelaku membuat rekening koran palsu untuk pelaporan realisasi pelaksanaan APBDes semester pertama tahun 2021. Namun hal tersebut berhasil diinvestigasi oleh APH dan Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng untuk menghitung kerugian negara dan audit investigatif. Sesuai dengan uraian diatas, Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng mempunyai peranan dalam pengawasan pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah.

Selain fenomena *fraud* yang masih terjadi beberapa waktu terakhir di Kabupaten Buleleng, terdapat juga fenomena yang membuat pegkaji tertarik yakni masih banyak masyarakat yang tidak mengenal keberadaan Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng sebagai salah satu badan yang mengawasi langsung praktik pelaksanaan pengelolaan anggaran desanya. Dalam beberapa kasus masih ada masyarakat yang ketika ingin melaporkan kecurigaan mereka akan terjadi suatu kecurangan atau ketidaktransparansian di organisasi/pemerintahan desanya, melaporkannya kepada aparat penegak hukum seperti ke KPK, kepolisian maupun ke kejaksaan. Padahal ketika melaporkan pada aparat penegak hukum yang telah disebutkan, APH juga akan mengkonfirmasi dan meminta Inspektorat Daerah dalam membantu untuk pencarian bukti-bukti pendukung maupun penanganan kasus dugaan korupsi serta perhitungan kerugian yang disebabkan kasus tersebut. Jadi eksistensi keberadaan sebuah instansi untuk memeriksa dan mengawasi pengelolaan keuangan di daerah masih belum banyak diketahui oleh masyarakat umum. Hal ini tentu perlu diberikan perhatian agar nantinya masyarakat mampu dengan mudah juga ikut serta dalam pengawasan pemerintahan desa/wilayahnya. Sehingga tercipta pemerintahan yang transparan dan menghindari kerugian kepentingan orang banyak.

Oleh sebab itu efektivitas dari pelaksanaan fungsi pengawasan dan SOP yang dimiliki Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng sangat penting. Dalam menjalankan fungsi pengawasannya Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng perlu memperhitungkan dengan matang, mana yang perlu dijadikan sasaran dan objek dari pengawasan dan pemeriksaan mereka agar dalam pelaksanaannya dapat menekan terjadinya penyimpangan maupun kesalahan administrasi atau pengelolaan keuangan negara oleh desa dan pada OPD yang menjadi subjek pemeriksaan. Sesuai dengan pemaparan kasus diatas Inspektorat Daerah juga memiliki peran yang besar dalam proses pengawasan maupun pemeriksaan, tentunya memiliki SOP untuk dijadikan acuan dalam memeriksa laporan keuangan yang menjadi objek pemeriksaan Inspektorat Daerah itu sendiri. Sehingga dengan adanya SOP Audit laporan keuangan ini diharapkan mampu menjadi pedoman bagi auditor dalam bekerja sehingga meminimalisir kesalahan.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti termotivasi untuk mengetahui dan mempelajari mengenai efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan dan seperti apa standar operasional prosedur audit laporan keuangan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng dengan mengangkat judul penelitian: “Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan dan Standar Operasional Prosedur Audit Laporan Keuangan pada Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng”

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasar uraian landasan tersebut, maka permasalahan dalam pemeriksaan ini dapat dibedakan seperti berikut.

1. Peningkatan angka kasus dan kerugian negara atas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di Indonesia selama lima tahun terakhir (2018-2022) cenderung mengalami peningkatan.
2. Pentingnya pengawas internal di lingkungan pemerintahan diperlukan untuk menekan dan menghilangkan praktek *fraud* seperti korupsi.
3. Inspektorat Daerah memiliki tugas dalam melaksanakan pengawasan dan evaluasi dalam pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
4. Standar Operasional Prosedur Audit Laporan Keuangan sangat penting untuk dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara di lingkungan pemerintah daerah dalam upaya menekan *fraud*.
5. Masih terjadi beberapa kasus *fraud* seperti korupsi terhadap keuangan negara pada lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Buleleng.

1.3. Pembatasan Masalah

Pengkaji akan membatasi kajian masalah agar lebih berfokus dan tidak menyimpang dari isu saat ini. Pengkaji membatasi masalah pada efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan dan standar operasional prosedur audit laporan keuangan serta kendala yang dihadapi Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng dalam melaksanakan fungsi pengawasan sebagai instansi audit internal pemerintah yang memiliki tugas dalam pengawasan dan pemeriksaan serta mengevaluasi kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan negara.

1.4. Rumusan Masalah

Mengingat batasan masalah yang telah dipilih, maka diperoleh rencana masalah seperti berikut.

1. Apakah fungsi pengawasan yang dilaksanakan Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng sudah efektif?
2. Bagaimana Standar Operasional Prosedur Audit Laporan Keuangan yang dilaksanakan Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng?
3. Apa saja kendala yang dihadapi dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng?

1.5. Tujuan Penelitian

Mengingat rincian permasalahan, maka sasaran pemeriksaan yang ingin dicapai yakni:

1. Untuk mengetahui seberapa efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng.
2. Untuk mengetahui Standar Operasional Prosedur Audit Laporan Keuangan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng.

1.6. Manfaat Penelitian

Mengingat tujuan yang diungkapkan, manfaat yang dinantikan dari kajian ini yakni.

1. Manfaat Teoritis

Meningkatkan pemahaman bagi peneliti maupun bagi masyarakat mengenai efektivitas pelaksanaan Fungsi Pengawasan dan Standar Operasional Prosedur Audit Laporan Keuangan yang dilaksanakan Inspektorat

Daerah Kabupaten Buleleng sebagai organisasi audit internal pemerintah yang bertanggungjawab kepada Bupati Kabupaten Buleleng yang dalam melaksanakan kemampuan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan provinsi dan pengelolaan keuangan sehingga diharapkan mampu menciptakan pemerintahan yang bersih dari kecurangan. Luaran kajian dinantikan mampu dijadikan rujukan bagi pihak lainnya di masa depan yang akan melakukan kajian sejenis.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Dijadikan informasi kepada masyarakat luas memuat suatu badan di lingkungan pemerintah daerah yang mengawasi jalannya pelaksanaan sistem pemerintahan dalam mengelola keuangan negara untuk pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat. Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng mampu meningkatkan kinerja dalam mencapai efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan

b. Bagi Akademisi

Mampu menjadi rujukan dan kepustakaan tambahan bagi pengkaji/mahasiswa yang akan mengangkat permasalahan yang sama lebih lanjut, yaitu mengenai efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan dan standar operasional prosedur audit laporan keuangan pada Inspektorat Daerah Kabupaten Buleleng.