

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS**

#### **2.1. TINJAUAN PUSTAKA**

##### **2.1.1 Pengawasan Melekat**

###### **2.1.1.1 Pengertian Pengawasan**

Pengawasan diperlukan dalam suatu entitas agar tujuan dapat dicapai dengan melakukan setiap tahapannya sehingga dapat mengambil tindakan-tindakan korektif yang diperlukan. Admosudirdjo (dalam Febriani, 2015:11) mengatakan bahwa pada pokoknya pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sementara itu, menurut More (dalam Winardi, 2014:226) menyatakan bahwa: “... *there's many a slip between giving works, assignments to men and carrying them out. Get reports of what is being done, compare it with what ought to be done, and do something about it if the two aren't the same*”.

Dengan demikian pengawasan pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*dassein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi kesalahan atau yang lebih ekstrim dari itu, penyimpangan yang terjadi dalam suatu unit organisasi dengan tujuan melakukan koreksi atas kesalahan yang terjadi.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah proses untuk melakukan suatu tujuan tertentu yang ingin dicapai dengan memperhatikan dan

menindaklanjuti apa yang perlu menjadi bahan perbaikan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan melakukan perbaikan atas hasil dari pengawasan yang dilakukan apabila terjadi suatu kekeliruan.

#### **2.1.1.2 Pengertian Pengawasan Melekat**

Pengawasan melekat merupakan bagian dari pengawasan internal, artinya pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dipimpinya. Istilah pengawasan melekat secara formal diadopsi dari Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dimana pada salah satu pasal yakni pasal 3 menjelaskan bahwa: "Setiap pimpinan di semua tingkatan meningkatkan pengawasan melekat dan meningkatkan mutu di lingkungan tugas masing-masing".

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 mendefinisikan pengawasan melekat (waskat) merupakan: "Serangkaian pengendalian terus menerus, oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif dan represif, agar tugas pokok dan fungsi bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku".

Pengawasan Atasan Langsung yang lebih familier disebut Pengawasan Melekat memiliki dasar yaitu: Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Presiden Republik Indonesia. Dalam Instruksi Presiden tersebut disebutkan bahwa pengawasan terdiri dari Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah dan Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan. Yang menjadi syarat-syarat keberhasilan Pengawasan Melekat (menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor:

KEP/46/M.PAN/4/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam

Penyelenggaraan Pemerintahan, (<http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03>

*/KepmenPAN\_046-2004.pdf*) diantaranya:

#### 1. Lingkungan Pengendalian Manajemen Yang Kondusif

Lingkungan pengendalian manajemen adalah unsur-unsur yang terlibat secara langsung terhadap terlaksananya suatu organisasi, yang meliputi antara lain: integritas para pejabat negara dan pemerintah, nilai-nilai etika yang berlaku, kompetensi, filosofi manajemen instansi, gaya operasi, cara pimpinan instansi mengatur/membagi wewenang dan tanggung jawabnya. Seluruh jajaran pimpinan dan pegawai pemerintah harus mewujudkan dan menjaga lingkungan organisasi dengan memberikan sikap positif dan dukungan ke arah berfungsinya WASKAT.

#### 2. Kemampuan Memprediksi dan Mengantisipasi Risiko

Setiap unit organisasi/satuan kerja senantiasa menghadapi risiko yang bersumber dari eksternal dan internal yang harus dinilai. Oleh karenanya manajemen diharapkan mampu membuat penilaian atas resiko yang akan dihadapi, yakni dengan mengidentifikasi dan menganalisis risiko-risiko yang relevan untuk pencapaian tujuan suatu organisasi. Misalnya menaksir risiko yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan instansi karena kondisi perekonomian, peraturan, struktur industri, dan operasi pada skala nasional, regional, maupun global yang terus tumbuh dan berubah. Untuk itu harus dibangun suatu mekanisme guna mengidentifikasi dan mengantisipasi timbulnya risiko-risiko tertentu.

### 3. Aktivitas Pengendalian yang Memadai

Aktivitas pengendalian dilakukan sesuai dengan kondisi lingkungan pengendalian yang ada dalam suatu organisasi. Semakin lemah kondisi lingkungan pengendalian maka semakin besar aktivitas pengendalian yang harus dilakukan. Aktivitas pengendalian dapat berbentuk kebijakan dan prosedur yang mengakomodasi keputusan manajemen yang lebih tinggi guna menghadapi risiko yang mungkin dihadapi dalam mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.

### 4. Informasi dan Komunikasi yang Efektif

Informasi dan komunikasi merupakan komponen sistem pengendalian karena kelancaran informasi dan komunikasi berkorelasi dengan transparansi/keterbukaan dan kemudahan mendapatkan akses terhadap operasi instansi, dan lancarnya sosialisasi kebijakan manajemen. Komunikasi tidak saja dibutuhkan di lingkungan pegawai dan pimpinan, tetapi juga antara pejabat suatu instansi dengan pejabat instansi lain serta masyarakat. Pengawasan masyarakat merupakan salah satu bentuk komunikasi masyarakat dengan pemerintah/instansi.

### 5. Adanya Pemantauan, Evaluasi, dan Tindak Lanjut

Pemantauan terhadap efektivitas pengendalian dilakukan secara terus menerus atau melalui evaluasi secara periodik. Pemantauan secara terus menerus dilakukan melalui aktivitas manajemen dan supervisi. Cakupan dan frekuensi pemantauan melalui evaluasi secara periodik sangat tergantung pada efektivitas prosedur pemantauan melalui supervisi dan aktivitas manajemen serta hasil penilaian atas risiko yang dihadapi. Semakin signifikan kemungkinan

penyimpangan yang ditemukan semakin tinggi pula jenjang pimpinan yang harus terlibat dan dilapori, bila perlu kepada pimpinan tertinggi.

#### 6. Faktor Manusia dan Budaya

Manusia dan budaya memegang peranan yang sangat penting terhadap keberhasilan WASKAT. Komitmen pucuk pimpinan serta seluruh jenjang pimpinan lainnya terhadap WASKAT dan pembentukan lingkungan budaya yang kondusif merupakan prasyarat bagi terselenggaranya WASKAT secara konsisten. Pelaksanaan WASKAT yang menyangkut aspek manusia dan budaya meliputi usaha-usaha untuk meningkatkan:

- a) Kemampuan kepemimpinan, keteladanan, disiplin, dedikasi pimpinan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dan atau Peraturan Perundang-undangan lainnya yang relevan.
- b) Prestasi pegawai, dengan mengadakan kegiatan pemberian bimbingan, penilaian kinerja pegawai, koreksi, pendelegasian wewenang, pemberian tanggung jawab melalui program-program pendidikan dan pelatihan.
- c) Partisipasi pegawai dengan memberikan kesempatan dalam proses perumusan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan melalui proses pembudayaan kerja.
- d) Kejujuran dan keteladanan setiap pimpinan untuk dapat bertindak tegas dan lugas serta tidak merusak terselenggaranya WASKAT melalui tindakan-tindakan yang kontra produktif.
- e) Kemampuan pimpinan dalam menciptakan perilaku pribadi dan perilaku organisasi aparatur pemerintah yang mempunyai kemampuan pengendalian diri (*self control*) melalui Program Budaya Kerja (PBK) dan pembentukan Kelompok-Kelompok Budaya Kerja (KBK) di setiap instansi/satuan kerja.

Pengawasan melekat dimaksud dilakukan melalui enam hal menurut BPPK (Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan) KEMENKEU (Kementerian Keuangan), dalam jurnal ilmiah *bppk.kemenkeu.go.id* yaitu:

- 1) Penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
- 2) Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
- 3) Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya;
- 4) Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
- 5) Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggung-jawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan; dan
- 6) Melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

### **2.1.1.3 Tujuan Pengawasan Melekat**

Tujuan pengawasan melekat ini diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk

Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Pedoman ini dimaksudkan sebagai acuan bagi setiap pimpinan instansi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah kota dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya serta melakukan evaluasi dan penilaian terhadap keandalan WASKAT dimaksud.

Tujuan lain dalam pelaksanaan pengawasan melekat adalah:

1. Untuk memberi peringatan dini apabila di dalam instansinya terjadi praktik yang tidak sehat, kekeliruan, kelemahan sistem administrasi, dan kesalahan yang dapat membuka terjadinya penyimpangan.
2. Dapat melakukan evaluasi untuk menguji keandalan penerapan pengawasan melekat dilingkungan, serta menjadi pedoman untuk mewujudkan arah dan tindakan yang dilakukan.
3. Untuk menciptakan kondisi yang mendorong tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

#### **2.1.1.4 Unsur Pengawasan Melekat**

Untuk menciptakan pengendalian manajemen yang memadai, digunakan 8 unsur

Pengawasan Melekat (WASKAT) dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi/instansi. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan menurut Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara No: KEP/46/M.PAN/4/2004 dalam Jurnal BPK RI *Uploads* 2011 Diantaranya:

1. Pengorganisasian

Pengorganisasian merupakan proses pembentukan organisasi yang didesain sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan organisasi, dan pelaksanaan fungsi manajerial secara menyeluruh.

2. Pembinaan Personil

Pembinaan personil merupakan upaya menjaga agar faktor sumber daya manusia yang menjalankan sistem dan prosedur instansi pemerintah memiliki kemampuan secara profesional dan moral sesuai dengan kebutuhan tugas dan tanggung jawabnya, yang dilakukan secara terus menerus sejak perekrutan pegawai hingga pensiun.

3. Kebijakan

Kebijakan merupakan pedoman yang ditetapkan oleh manajemen secara tertulis untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi.

4. Perencanaan

Perencanaan merupakan suatu proses penetapan tujuan serta langkah-langkah kegiatan yang akan dilakukan pada masa datang.

5. Prosedur

Prosedur merupakan rangkaian tindakan untuk melaksanakan aktivitas tertentu yang harus dilakukan sebagai pencapaian tujuan yang diharapkan.

6. Pencatatan

Pencatatan merupakan proses pendokumentasian transaksi/kejadian secara sistematis yang relevan dengan kepentingan organisasi instansi. Pencatatan juga mencakup proses pengelolaan data yang diperoleh menjadi informasi dalam bentuk keluaran olahan data atau laporan.

## 7. Pelaporan

Pelaporan merupakan bentuk penyampaian informasi tertulis kepada unit kerja yang lebih tinggi (pemberi tugas) atau kepada instansi lain yang mempunyai garis kepentingan interaktif dengan instansi pembuat laporan.

### **2.1.2 Pemeriksaan Internal**

#### **2.1.2.1 Pengertian Pemeriksaan Internal**

*Institute of Internal Auditors* (IIA) yaitu organisasi perhimpunan para pemeriksa internal di Amerika Serikat memberi definisi Pemeriksaan Internal sebagaimana yang dikutip oleh Akmal (2016:3) dalam bentuk terjemahannya, Internal audit adalah aktivitas pengujian yang memberikan keandalan/jaminan yang independen, dan objektif atas aktivitas konsultasi yang dirancang untuk memberikan nilai tambah dan melakukan perbaikan terhadap operasional organisasi. Aktivitas tersebut dapat membantu organisasi dalam mencapai tujuannya, dengan pendekatan yang sistematis, disiplin untuk mengevaluasi dan melakukan perbaikan, keefektifan manajemen risiko, pengendalian, dan proses yang jujur, bersih, dan baik.

Pemeriksaan Internal atau Audit Internal diartikan sebagai segala komponen baik berupa proses, elemen maupun kegiatan yang terjalin erat dan berfungsi untuk meyakinkan agar segala tindakan yang telah, sedang, dan akan dilakukan

menuju kearah tujuan organisasi yang telah ditetapkan dengan cara seefisien mungkin. (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2015:6).

Adapun Unsur-unsur yang perlu ada dalam serangkaian Pemeriksaan Internal menurut Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Kementerian Keuangan RI Tahun 2015 (dalam Sistem Pengawasan Melekat, pengawasan Fungsional, Pengawasan Politis, Pengawasan Masyarakat, *Social Control*) adalah :

1. Laporan keuangan telah akurat dan dapat diandalkan
2. Risiko yang dihadapi telah diidentifikasi dan diminimalisasi
3. Peraturan serta kebijakan dan prosedur yang bisa diterima telah diikuti
4. Sumber daya telah digunakan secara efisien dan ekonomis; dan tujuan organisasi telah dicapai secara efektif

Pemeriksaan internal merupakan fungsi penilaian yang independen dalam bentuk kata lain audit internal didirikan dalam suatu organisasi untuk memeriksa dan mengevaluasi kegiatan organisasi secara menyeluruh yang bertujuan untuk membantu dan memperbaiki kinerja semua tingkatan organisasi baik dalam perusahaan maupun instansi pemerintahan dalam melaksanakan tanggung jawabnya secara efektif.

Aktivitas pemeriksaan internal ini, menjadi pendukung utama untuk tercapainya tujuan pengawasan internal. Pada umumnya pengertian pemeriksaan internal atau audit intern seperti yang dikemukakan *The IIA* seperti yang dikutip oleh Pitt (2014) mendefinisikan audit internal sebagai suatu aktivitas independen dan objektif dalam memberikan jasa konsultasi dan penjaminan yang dirancang untuk memberikan nilai dan perbaikan operasi suatu organisasi, dengan maksud

untuk membantu organisasi mencapai tujuannya dengan cara menggunakan pendekatan yang sistematis dan terarah dalam mengevaluasi dan memperbaiki efektivitas pengelolaan risiko, pengendalian, dan proses *governance*.

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemeriksaan internal adalah aktivitas untuk menilai dan memberi kontribusi terhadap perbaikan manajemen, risiko, pengendalian, dan sistem tata kelola (*governance system*) suatu organisasi atau perusahaan.

Pemeriksa dalam sektor pemerintah dapat disebut sebagai auditor yang bertugas melakukan audit atas keuangan pada instansi-instansi pemerintah. Di Indonesia, auditor atau pemeriksa pemerintah dapat dibagi menjadi dua yaitu:

- Auditor Eksternal Pemerintah yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai perwujudan dari Pasal 23E ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ayat (2) Hasil pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Badan Pemeriksa Keuangan merupakan badan yang tidak tunduk kepada pemerintah, sehingga diharapkan dapat bersikap independen.
- Auditor Internal Pemerintah atau yang lebih dikenal sebagai Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP) yang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen/LPND, dan Badan Pengawasan Daerah.

Badan Pengawasan Intern Pemerintah adalah BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) yaitu aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden; Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Menteri/Pimpinan Lembaga; Inspektorat Provinsi yaitu aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Gubernur; dan Inspektorat Kabupaten/Kota yaitu aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi: kegiatan yang bersifat lintas sektoral; kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden. Inspektorat Jenderal didanai APBN, Inspektorat Provinsi didanai APBD Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota didanai APBD Kabupaten/Kota.

#### **2.1.2.2 Standar Pemeriksaan Internal**

Standar yang diterbitkan oleh *The IIA* (2016) yang dikutip oleh Tedi Rustendi. 2017. *Audit Internal; Prinsip dan Teknik Audit Berbasis Risiko*. Bandung: Mujahid Press, merupakan acuan praktek audit internal di berbagai organisasi baik yang berorientasi bisnis maupun nirlaba, termasuk sektor publik. Standar praktek audit internal yang dimaksud terdiri atas dua kategori:

1. Standar Atribut, yaitu standar yang mengatur atribut organisasi audit internal.

Dan individu auditor internal sebagai pelaksana aktivitas audit internal:

- a. Adanya piagam audit internal yang mendefinisikan secara formal mengenai tujuan, kewenangan, dan tanggung jawab aktivitas audit internal
  - b. Memiliki independensi organisasional dan objektivitas individual
  - c. Bagian audit internal dan auditor internal harus memiliki kecakapan dan ketelitian profesional yang semestinya
  - d. Adanya program penjaminan kualitas
2. Standar Kinerja, yaitu standar yang menjelaskan sifat audit internal dan kriteria kualitas kinerja audit internal yang dapat diukur. Aktivitas audit internal harus dikelola secara efektif guna memberikan nilai tambah bagi organisasi:
- a. Aktivitas audit internal harus melakukan evaluasi dan memberikan kontribusi dalam peningkatan proses *governance*, manajemen risiko, dan pengendalian dengan menggunakan pendekatan yang sistematis dan terarah
  - b. Auditor internal harus menyusun dan mendokumentasikan rencana untuk setiap penugasan yang meliputi tujuan, ruang lingkup, waktu, dan alokasi sumber daya
  - c. Auditor internal harus mengidentifikasi, menganalisis, mengevaluasi, dan mendokumentasikan informasi yang memadai untuk mencapai tujuan penugasan
  - d. Auditor internal harus mengkomunikasikan hasil penugasannya kepada manajemen
  - e. Kepala bagian audit internal harus menetapkan dan memelihara sistem yang memantau disposisi atas hasil penugasan yang telah dikomunikasikan kepada manajemen

- f. Kepala bagian audit internal harus mengkomunikasikan penerima risiko oleh manajemen terkait temuan dan rekomendasi hasil audit dengan manajemen senior dewan komisaris/komite audit

*The IIA* secara berkesinambungan mereview dan mengembangkan standar yang diterbitkannya guna menyesuaikan dengan perkembangan praktek audit internal, dinamika organisasi secara umum, dan sebagai upaya menyelaraskan standar dengan prinsip-prinsip utama IPPF (*International Professional Practices Framework*), sehingga diharapkan fungsi audit internal dapat memberikan manfaat optimal bagi manajemen organisasi dalam mencapai tujuan.

### **2.1.2.3 Fungsi, Tujuan, dan Ruang Lingkup Pemeriksaan Internal**

Audit internal dilakukan oleh seseorang yang berasal dari dalam organisasi yang bersangkutan yang disebut dengan auditor internal. Keberadaan profesi auditor internal didalam suatu organisasi membantu perusahaan mencapai tujuannya dengan pendekatan yang sistematis dan ketat agar dapat melakukan evaluasi dan peningkatkan efektivitas terhadap manajemen risiko, pengendalian dan proses tata kelola (Randal J.Elder dkk, 2011:450).

Audit internal adalah suatu fungsi penilaian yang bebas dalam suatu organisasi guna menelaah atau mempelajari dan menilai kegiatan-kegiatan perusahaan guna memberi saran-saran kepada manajemen. Audit internal memiliki tugas pokok yaitu menentukan sejauh mana kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak telah dipatuhi, menentukan baik atau tidaknya penjagaan terhadap kekayaan perusahaan, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur kegiatan perusahaan, serta menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai bagian perusahaan. Dari definisi tersebut, jelaslah

bahwa tujuan dari pemeriksaan internal adalah membantu dalam suatu sistem organisasi agar melakukan tanggung jawab yang diberikan telah dilaksanakan dengan baik.

Ruang lingkup audit internal (pemeriksaan internal) yaitu menilai keefektifan sistem pengendalian intern, pengevaluasian terhadap kelengkapan dan keefektifan sistem pengendalian internal yang dimiliki organisasi, serta kualitas pelaksanaan tanggung jawab yang diberikan.

Dalam melaksanakan kegiatan pemantauannya, Satuan Pengawas Internal akan melakukan kegiatan-kegiatan utama pemeriksaan yang terbagi dalam enam kegiatan, menurut Hiro Tugiman (2006:41) dalam *Jurnal Ilmiah yang berjudul Audit Internal Pemerintah, Vol 2, No3 menurut M Chriestian tahun 2013* (<http://widyatama.ac.id>) yaitu:

1. *Compliance test*, yaitu pemeriksaan tentang sejauh mana kebijakan, rencana, dan prosedur-prosedur telah dilaksanakan, meliputi:
  - a. Ketaatan terhadap prosedur akuntansi
  - b. Ketaatan terhadap prosedur operasional
  - c. Ketaatan terhadap peraturan pemerintah
2. *Verification*, yang menjurus pada pengukuran akurasi dan kehandalan berbagai laporan dan data manajemen serta evaluasi manfaat dari laporan tersebut yang akan membantu manajemen dalam pengambilan keputusan.
3. *Protection of assets*, yaitu pemeriksa intern harus dapat menyatakan bahwa pengendalian intern yang ada benar-benar dapat diandalkan untuk memberikan proteksi terhadap aktiva perusahaan.
4. *Appraisal of control*, yaitu pemeriksaan intern merupakan bagian dari struktur pengendalian intern yang bersifat mengukur, menilai, dan mengembangkan

struktur pengendalian intern yang ada dari waktu ke waktu mengikuti pertumbuhan perusahaan.

5. *Appraising performance*, yaitu suatu kegiatan pemeriksaan intern dalam suatu area operasional tertentu yang sangat luas sehingga membutuhkan keahlian khusus.
6. *Recommending operating improvements*, merupakan tindak lanjut dari evaluasi terhadap area-area dimana rekomendasi yang akan disusun hendaknya memperhatikan pula rekomendasi-rekomendasi sebelumnya.

### **2.1.3 *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah**

#### **2.1.3.1 Pengertian *Fraud* dan Dana Hibah**

Kecurangan atau *Fraud* dapat diartikan sebagai penipuan menunjukkan representasi palsu dari fakta material yang dibuat oleh satu pihak ke pihak lain dengan maksud untuk menipu dan mendorong pihak lain untuk benar-benar mengandalkan fakta yang merugikan, menurut Hall (2011:113) dalam bukunya “*Principles of Accounting Information Systems*”.

Secara harfiah *fraud* didefinisikan sebagai kecurangan, namun pengertian ini telah dikembangkan lebih lanjut sehingga mempunyai cakupan yang luas. *Black's Law Dictionary Fraud* menguraikan pengertian *fraud* mencakup segala macam yang dapat dipikirkan manusia, dan yang diupayakan oleh seseorang, untuk mendapatkan keuntungan dari orang lain dengan saran yang salah atau pemaksaan kebenaran, dan mencakup semua cara yang tidak terduga, penuh siasat, licik, tersembunyi, dan setiap cara yang tidak jujur yang menyebabkan orang lain tertipu. Secara singkat dapat dikatakan

bahwa *fraud* adalah perbuatan curang (*cheating*) yang berkaitan dengan sejumlah uang atau properti.

Berdasarkan definisi dari *The Institute of Internal Auditor* (“IIA”), yang dimaksud dengan *fraud* adalah “*An array of irregularities and illegal acts characterized by intentional deception*” dalam bahasa Indonesia “sekumpulan tindakan yang tidak diizinkan dan melanggar hukum yang ditandai dengan adanya unsur kecurangan yang disengaja”.

*Webster’s New World Dictionary* mendefinisikan *fraud* sebagai suatu pembohongan atau penipuan (*deception*) yang dilakukan demi kepentingan pribadi, sementara *International Standards of Auditing* seksi 240 – *The Auditor’s Responsibility to Consider Fraud in an Audit of Financial Statement paragraph 6* mendefinisikan *fraud* sebagai “...tindakan yang disengaja oleh anggota manajemen perusahaan, pihak yang berperan dalam *governance* perusahaan, karyawan, atau pihak ketiga yang melakukan pembohongan atau penipuan untuk memperoleh keuntungan yang tidak adil atau ilegal”. Motifnya sama, yaitu sama-sama memperkaya diri sendiri/golongan dan modus operasinya sama, yaitu dengan melakukan cara-cara yang ilegal.

Tanggung jawab auditor internal dalam mencegah terjadinya *fraud* merupakan aktivitas penjaminan (*assurance activity*). Standar audit menyatukan bahwa dalam penetapan tujuan penugasannya, auditor internal harus mempertimbangkan kemungkinan kesalahan signifikan, *fraud*, ketidakpatuhan, dan bentuk eksposur lainnya. Oleh karena itu, auditor harus menyusun dan melaksanakan program audit untuk menekan atau mengurangi faktor-faktor yang dapat menyebabkan terjadinya *fraud*, meskipun faktanya *fraud* tidak mungkin dapat dihilangkan, tetapi bila auditor mampu menjalankan aktivitas auditnya

secara efektif maka akan memberikan dampak yang kuat dalam pencegahan *fraud*. Oleh karena itu, auditor harus mengembangkan program audit yang berisi prosedur audit untuk pencegahan *fraud*, menurut Tedi Rustendi. 2018. *Fraud; Pencegahan dan Pengungkapannya dalam Perspektif Audit Internal*. Bandung: Mujahid Press yang meliputi:

1. Mengevaluasi proses *governance* dengan tujuan:
  - a. Meningkatkan kepatuhan organ perusahaan terhadap ketentuan hukum, regulasi, etika, dan perikatan
  - b. Menilai tingkat kepatuhan operasional perusahaan terhadap kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan
  - c. Menilai respon manajemen terhadap suatu resiko bisnis dalam kaitannya dengan pengendalian yang berkenaan dengan pengamanan aset, reliabilitas informasi berikut teknologi informasi yang digunakan
  - d. Mengembangkan perencanaan audit untuk mencegah dan mendeteksi *fraud*
2. Mereview program pengelolaan risiko *fraud* atau *fraud control plan*, atau *anti-fraud policy*, dengan tujuan:
  - a. Memastikan bahwa manajemen merancang dan mengimplementasikan program pengelolaan risiko *fraud*
  - b. Memastikan bahwa prinsip-prinsip pengelolaan program risiko *fraud* diterapkan dan berfungsi sebagaimana mestinya
  - c. Memastikan mekanisme *whistleblowing* berfungsi sebagaimana mestinya dan setiap informasi yang diterima ditindaklanjuti oleh manajemen
  - d. Menyediakan informasi yang berguna sebagai dasar bagi manajemen untuk melakukan perbaikan berkelanjutan atas program pengelolaan risiko *fraud*

3. Meriview kelayakan perancangan dan efektifitas implementasi pengendalian internal untuk:

- a. Memastikan bahwa unsur, prinsip, dan fokus pengendalian internal diterapkan dan berfungsi dalam pelaksanaannya, serta memastikan bahwa integrasi unsur-unsur pengendalian internal mampu merespon risiko secara cepat
- b. Menilai risiko pengendalian internal
- c. Mengidentifikasi kelemahan-kelemahan pengendalian
- d. Menyediakan informasi yang berguna bagi manajemen untuk memperbaiki pengendalian internal secara berkesinambungan

Sedangkan Hibah menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 188/PK.07/2012 adalah pemberian sejumlah dana maupun barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian.

Pengertian lain, hibah Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “hibah” berarti pemberian (dengan sukarela) dengan mengalihkan hak atas sesuatu kepada orang lain. Kata “hibah” memiliki 2 (dua) makna, yaitu hibah antar personal sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan hibah terkait dengan keuangan daerah, sesuai dengan objek tulisan hukum ini, sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Pasal 1666 KUH Perdata, menyatakan hibah/penghibahan (*schenking*) adalah suatu persetujuan/perjanjian (*overeenkomst*) dengan/dalam mana pihak yang menghibahkan (*schenker*), pada waktu ia masih hidup, secara

cuma-cuma (*om niet*) dan tak dapat ditarik kembali, menyerahkan/melepaskan sesuatu benda kepada/demi keperluan penerima hibah (*begiftigde*) yang menerima penyerahan/penghibahan itu.

- 2) Penjelasan Pasal 27 ayat (7) huruf f PP Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus.
- 3) Pasal 42 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyatakan bahwa belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.
- 4) Pasal 1 angka 14 Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pengertian hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah

daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

- 5) Buletin Teknis Nomor 4 Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah, menyatakan bahwa hibah adalah pengeluaran pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus.
- 6) Buletin Teknis Nomor 13 SAP tentang Akuntansi Hibah, yang menyatakan bahwa belanja hibah adalah belanja pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa yang dapat diberikan kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, pemerintah pusat/daerah, perusahaan negara/daerah, kelompok masyarakat, atau organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Sehingga dapat disimpulkan Hibah adalah pemberian sejumlah dana maupun barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian.

### 2.1.3.2 Klasifikasi *Fraud*

*The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)* atau Asosiasi Pemeriksa Kecurangan Bersertifikat, merupakan organisasi professional bergerak di bidang pemeriksaan atas kecurangan di AS memiliki tujuan untuk memberantas kecurangan, mengklasifikasikan fraud (kecurangan) dalam beberapa klasifikasi, dan dikenal dengan istilah “*Fraud Tree*” yaitu Sistem Klasifikasi Mengenai Hal-Hal yang ditimbulkan oleh Kecurangan yang sama (*Uniform Occupational Fraud Classification System*) membagi Fraud menjadi 3 jenis sebagai berikut :

1. Penyimpangan atas asset (*Asset Misappropriation*)

Penyalahgunaan, pencurian asset atau harta perusahaan atau pihak lain, jenis ini paling mudah untuk dideteksi karena sifatnya tangible atau dapat diukur/dihitung (*defined value*).

2. Pernyataan Palsu (*Fraudulent Statement*)

Tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau eksekutif suatu perusahaan atau instansi pemerintah untuk menutupi kondisi keuangan yang sebenarnya dengan melakukan rekayasa keuangan (*financial engineering*) dalam penyajian laporan keuangannya untuk memperoleh keuntungan atau mungkin dapat dianalogikan dengan istilah *window dressing*.

3. Korupsi (*Corruption*)

Jenis *fraud* ini yang paling sulit dideteksi karena menyangkut kerjasama dengan pihak lain seperti suap dan korupsi, dimana hal ini yang merupakan jenis yang terbanyak di negara-negara berkembang yang penegakan hukumnya lemah dan masih kurang kesadaran akan tata kelola yang baik sehingga faktor integritasnya masih dipertanyakan. *Fraud* jenis ini sering kali tidak dapat

dideteksi karena para pihak yang bekerja sama menikmati keuntungan (*symbiosis mutualisme*). Termasuk didalamnya adalah penyalahgunaan wewenang/konflik kepentingan (*conflict of interest*), penyuapan (*bribery*), penerimaan yang tidak sah/illegal (*illegal gratuities*), dan pemerasan secara ekonomi (*economic extortion*).

### **2.1.3.3 Pencegahan dan Pendeteksian *Fraud***

Pencegahan dan Pendeteksian *Fraud* dalam Artikel Ilmiah *bpkp.go.id* yang berjudul *Pencegahan dan Pendeteksian Kecurangan oleh Internal Auditor* ([http://bpkp.co.id/public/cegah\\_deteksi.PDF](http://bpkp.co.id/public/cegah_deteksi.PDF)) adalah :

- a. *Corporate Governance* dilakukan oleh manajemen yang dirancang dalam rangka mengeliminasi atau setidaknya menekan kemungkinan terjadinya *fraud*. *Corporate governance* meliputi budaya organisasi, kebijakan-kebijakan, dan pendelegasian wewenang.
- b. *Transaction Level Control Process* yang dilakukan oleh auditor internal, pada dasarnya adalah proses yang lebih bersifat preventif dan pengendalian yang bertujuan untuk memastikan bahwa hanya transaksi yang sah atau yang sesuai dengan prosedur, serta mendapat otorisasi yang memadai yang dicatat dan melindungi perusahaan dari kerugian.
- c. *Retrospective Examination* yang dilakukan oleh Auditor Eksternal diarahkan untuk mendeteksi *fraud* sebelum menjadi besar dan membahayakan perusahaan.
- d. *Investigation and Remediation* yang dilakukan forensik auditor. Peran auditor forensik adalah menentukan tindakan yang harus diambil terkait dengan ukuran dan tingkat kefatalan *fraud*, tanpa memandang apakah *fraud* itu hanya berupa

pelanggaran kecil terhadap kebijakan perusahaan atautkah pelanggaran besar yang berbentuk kecurangan dalam laporan keuangan atau penyalahgunaan aset.

Untuk melakukan pencegahan, setidaknya ada tiga upaya yang harus dilakukan menurut Resti Anjanai dalam Artikel Ilmiah dengan judul *Audit Atas Kecurangan* (<http://coursehero.com> Binus University, Accounting) yaitu:

1. Membangun individu yang didalamnya terdapat *trust and openness*, mencegah benturan kepentingan, *confidential disclosure agreement* dan *corporate security contract*.
2. Membangun sistem pendukung kerja yang meliputi sistem yang terintegrasi, standarisasi kerja, aktifitas *control* dan sistem *rewards and recognition*.
3. Membangun sistem monitoring yang didalamnya terkandung *control self sssessment*, internal auditor dan eksternal auditor.

Selain dari hal diatas, aspek yang paling utama adalah meningkatkan kultur organisasi dapat dilakukan dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) yang saling terkait satu sama lain agar dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan.

Prinsip-prinsip dasar tersebut adalah (menurut Saifuddien Hasan, 2013):

- Keadilan (*Fairness*)
- Transparansi
- Akuntabilitas (*Accountability*)
- Tanggung jawab (*Responsibility*)

- Moralitas
- Keandalan (*Reliability*)
- Komitmen

#### **2.1.3.4 Tujuan Pemberian Hibah**

Sesuai dengan pengertian hibah, maka pemberian hibah oleh pemerintah daerah bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Pemberian hibah ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah dengan tetap memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat, serta sesuai dengan asas pengelolaan keuangan daerah. Asas-asas tersebut dapat dijelaskan menurut PERMENDAGRI NO 13 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Hibah sebagai berikut:

- 1) Asas keadilan yaitu terdapat keseimbangan dalam distribusi kewenangan dan penyalurannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan objektif;
- 2) Asas kepatutan yaitu tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;
- 3) Asas rasionalitas yaitu keputusan atas pemberian hibah harus tepat sasaran dan dapat dipertanggung jawabkan;
- 4) Asas manfaat untuk masyarakat yaitu bahwa keuangan daerah harus diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dan bermanfaat;
- 5) Asas pengelolaan keuangan daerah berarti bahwa keuangan daerah di kelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

#### **2.1.3.5 Bentuk Hibah**

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pemberian hibah dapat berupa uang, barang, atau jasa.

Bentuk hibah tersebut dapat dijabarkan *dalam Tulisan Hukum tahun 2014 Pemberian bantuan Hibah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan (bpk.go.id/hibah/APBD)* sebagai berikut:

1. Hibah berupa uang, dianggarkan dalam kelompok belanja tidak langsung, jenis belanja hibah, objek belanja hibah, dan rincian objek belanja hibah pada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). PPKD merupakan kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Hibah berupa uang dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung yang merupakan belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan daerah.
2. Hibah berupa pembelian barang dan/atau kegiatan berupa jasa, dianggarkan dalam kelompok belanja langsung yang diformulasikan kedalam program dan kegiatan, yang diuraikan kedalam jenis belanja barang dan jasa, objek belanja hibah barang atau jasa berkenaan kepada pihak ketiga/masyarakat, dan rincian objek belanja hibah barang atau jasa yang diserahkan kepada kepada pihak ketiga/masyarakat pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). SKPD merupakan perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna

anggaran/pengguna barang. Hibah berupa barang dan/atau jasa dapat dikelompokkan ke dalam belanja langsung yang merupakan belanja yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan daerah.

#### **2.1.3.6 Kriteria dan Mekanisme Hibah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan**

Sesuai dengan Pasal 42 ayat (4a) Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, maka belanja hibah diberikan secara selektif dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, rasionalitas dan ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dengan berlakunya Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang kemudian disempurnakan kembali dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka pemberian hibah sejak tahun anggaran 2012 menjadi semakin selektif dan ketat. Kriteria-kriteria sebagai pembatasan pemberian hibah disyaratkan oleh Permendagri dan dapat mengantisipasi terjadinya penyimpangan dalam mekanisme pemberian hibah mulai dari proses pengajuan proposal atau permohonan hibah, penganggaran oleh pemerintah daerah, penetapan dan penyaluran dana hibah, sampai dengan pertanggung jawaban serta monitoring dan evaluasi atas pemberian dana hibah tersebut.

Ditekankan pada Pasal 42 Permendagri tersebut, bahwa tata cara penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pertanggung jawaban dan pelaporan serta monitoring dan evaluasi hibah dan bantuan sosial harus diatur lebih lanjut dengan peraturan kepala daerah. Pemerintah daerah baru dapat menganggarkan belanja hibah setelah peraturan kepala daerah dimaksud ditetapkan dan berlaku dengan menyesuaikan kepada ketentuan Permendagri tersebut. Berarti selain kriteria minimal yang dipersyaratkan oleh Permendagri, pemerintah daerah dapat menambahkan kriteria/persyaratan lain terkait hibah yang dinilai penting dan sesuai dengan karakteristik daerahnya selama tidak bertentangan dengan Permendagri.

Berikut penjelasan kriteria/persyaratan terkait pemberian hibah *dalam Tulisan Hukum, tahun 2014, dengan judul Pemberian bantuan Hibah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan* (<http://bpk.go.id/hibah/APBD>):

a. Kriteria atau Syarat Minimal Pemberian Hibah

1) Peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan;

Hibah berupa uang harus dicantumkan secara lengkap dan jelas ke dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran PPKD (RKAPPKD) mulai dari jenis belanja hibah, objek, dan rincian objek belanja. Artinya, dalam menyusun RKA-PPKD tersebut sudah harus dipastikan dan ditetapkan nama penerima, jumlah/besaran nilai, dan peruntukan hibah tersebut. Anggaran belanja hibah, baik sebagian maupun keseluruhan, tidak dapat lagi dicantumkan secara gelondongan atau hanya sampai jenis belanja hibah saja. Peruntukan penggunaan hibah juga secara spesifik dicantumkan dalam peraturan kepala

daerah, keputusan kepala daerah, dan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD).

- 2) Tidak wajib, tidak mengikat dan tidak terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan;

Kriteria ini berarti pemerintah daerah tidak memiliki kewajiban untuk mengabulkan semua proposal/permohonan bantuan hibah yang diajukan oleh calon penerima hibah, dana hibah diberikan sebagai bantuan kegiatan, bukan digunakan untuk dana operasional yang selalu diberikan setiap tahun anggaran, dengan pengecualian yang juga ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, misalnya hibah untuk organisasi semi pemerintah seperti Tim Penggerak Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (TP-PKK), Palang Merah Indonesia, Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI), Pramuka, maupun organisasi semi pemerintah lainnya.

- 3) Memenuhi persyaratan penerima hibah;

Penerima hibah dapat dijelaskan *dalam Tulisan Hukum, tahun 2014, dengan judul Pemberian bantuan Hibah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan (<http://bpk.go.id/hibah/APBD>)* sebagai berikut:

- (a) Pemerintah, yaitu satuan kerja dari kementerian/kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang wilayah kerjanya berada dalam daerah yang bersangkutan, atau sering disebut sebagai hibah kepada instansi vertikal;
- (b) Pemerintah daerah lainnya, yaitu hibah kepada daerah otonom baru hasil pemekaran daerah sebagaimana diamanatkan peraturan perundang-undangan;

- (c)Perusahaan daerah, yaitu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam rangka penerusan hibah yang diterima pemerintah daerah dari Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - (d)Masyarakat, yaitu kelompok orang yang memiliki kegiatan tertentu dalam bidang perekonomian, pendidikan, kesehatan, keagamaan, kesenian, adat istiadat, dan keolahragaan non-profesional. Hibah kepada masyarakat ini diberikan dengan persyaratan minimal memiliki kepengurusan yang jelas dan berkedudukan dalam wilayah administrasi pemerintah daerah yang bersangkutan;
  - (e)Organisasi kemasyarakatan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hibah kepada organisasi kemasyarakatan ini diberikan dengan persyaratan minimal telah terdaftar pada pemerintah daerah setempat sekurang-kurangnya 3 tahun (kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan), berkedudukan dalam wilayah administrasi pemerintah daerah yang bersangkutan, dan memiliki sekretariat tetap.
- b. Persyaratan pada Mekanisme Pengajuan Proposal/Permohonan Bantuan Hibah dan Penganggaran, Penetapan, serta Penyaluran Dana Hibah oleh Pemerintah Daerah.
- 1) Setelah persyaratan awal sebagai calon penerima hibah seperti yang sudah dijabarkan di atas terpenuhi, maka calon penerima hibah menyampaikan usulan/proposal/permohonan hibah secara tertulis kepada kepala daerah.
  - 2) Muatan usulan/proposal/permohonan hibah tersebut dapat ditentukan lebih lanjut dengan peraturan kepala daerah. Namun setidaknya harus memuat

latar belakang diajukannya usulan tersebut, maksud, tujuan, dan uraian kegiatan beserta rencana kebutuhan anggaran/rencana anggaran biaya, serta kelengkapan administrasi seperti susunan kepengurusan untuk organisasi kemasyarakatan, akta pendirian, dan keterangan/penyataandari Kesbangpol dan pihak berwenang setempat.

- 3) Kepala daerah lalu menunjuk SKPD terkait untuk melakukan evaluasi atas usulan/proposal/permohonan hibah tersebut, kepala SKPD lalu menyampaikan rekomendasi sebagai hasil evaluasi kepada kepala daerah melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). TAPD lalu memberikan pertimbangan atas rekomendasi tersebut sesuai dengan prioritas dan kemampuan keuangan daerah. TAPD dibentuk dengan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana daerah, PPKD dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan.
- 4) Rekomendasi kepala SKPD dan pertimbangan TAPD dijadikan dasar pencantuman alokasi anggaran hibah dalam rancangan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Rancangan KUA-PPAS itu selanjutnya akan dibahas dan disepakati oleh TAPD dengan Panitia Anggaran DPRD dan menjadi pedoman bagi PPKD untuk menetapkan RKA-PPKD.
- 5) Hibah berupa uang dicantumkan dalam RKA-PPKD mulai dari jenis belanja hibah, objek, dan rincian objek belanja. RKAPPKD menjadi dasar penganggaran hibah dalam APBD sesuai peraturan perundang-undangan. APBD selanjutnya ditetapkan melalui peraturan daerah (perda) dan

penjabaran APBD ditetapkan melalui peraturan kepala daerah (perkada). Daftar nama penerima, alamat penerima, dan besaran hibah juga dicantumkan dalam Lampiran III Perkada tentang Penjabaran APBD.

- 6) Pelaksanaan anggaran hibah berupa uang berdasarkan atas apa yang ditetapkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran PPKD (DPA-PPKD), yaitu dokumen pelaksanaan anggaran badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan selaku Bendahara Umum Daerah.
- 7) Berdasarkan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD, kepala daerah lalu menetapkan daftar penerima hibah beserta besaran uang hibah melalui keputusan kepala daerah. Daftar penerima hibah tersebut menjadi dasar penyaluran/penyerahan hibah. Pencairan/penyaluran hibah dilakukan dengan mekanisme pembayaran langsung dari rekening Kas Daerah ke rekening penerima hibah.
- 8) Penyaluran/penyerahan hibah dari pemerintah daerah kepada penerima hibah dilakukan setelah penandatanganan NPHD bersama antara penerima hibah dengan kepala daerah atau pejabat yang diberinya wewenang untuk menandatangani NPHD.

NPHD paling sedikit harus memuat :

- (a) pemberi dan penerima hibah;
- (b) tujuan pemberian hibah;
- (c) besaran/rincian penggunaan hibah yang akan diterima;
- (d) hak dan kewajiban;
- (e) tata cara penyaluran/penyerahan hibah; dan
- (f) tata cara pelaporan hibah.

- c. Pertanggung jawaban dan Monitoring Serta Evaluasi atas Pemberian Hibah Berupa Uang

- 1) Pertanggung jawaban pemerintah daerah atas pemberian hibah, meliputi:
  - (a) Usulan dari calon penerima hibah kepada kepala daerah;
  - (b) Keputusan kepala daerah tentang penetapan daftar penerima hibah;
  - (c) NPHD;
  - (d) Pakta integritas dari penerima hibah yang menyatakan bahwa hibah yang diterima akan digunakan sesuai dengan NPHD; dan
  - (e) Bukti transfer uang dari rekening Kas Daerah ke rekening penerima hibah.
- 2) Pertanggung jawaban oleh Penerima Hibah  
Penerima hibah bertanggung jawab secara formal dan material atas penggunaan dana hibah yang diterimanya. Dengan menerima bantuan hibah berupa uang dari pemerintah daerah yang bersumber dari APBD maka penerima hibah juga harus menyadari kewajibannya selaku objek pemeriksaan, khususnya pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- 3) Pertanggung jawaban penerima hibah disampaikan kepada kepala daerah paling lambat tanggal 10 Januari tahun anggaran berikutnya, meliputi:
  - (a) laporan penggunaan hibah, disampaikan kepada kepala daerah melalui PPKD dengan tembusan SKPD terkait;
  - (b) surat pernyataan tanggung jawab yang menyatakan bahwa hibah yang diterima telah digunakan sesuai NPHD. Penggunaan/peruntukan hibah yang diterima harus sesuai dengan tujuan atau rencana kegiatan yang diajukan dalam usulan/proposal/permohonan hibah;
  - (c) bukti-bukti pengeluaran yang lengkap dan sah sesuai peraturan perundang-undangan. Bukti-bukti pengeluaran harus sesuai dengan nilai yang tercantum dalam laporan pertanggung jawaban. Dalam prakteknya, terutama untuk kegiatan kepanitiaan yang bersifat sementara atau *ad-hoc*, jika ada sisa dana hibah yang masih tidak digunakan sampai dengan berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan maka sisa dana hibah

tersebut harus dikembalikan ke rekening Kas Daerah. Ketentuan tambahan seperti ini dapat mencegah penyimpangan dalam penggunaan dana hibah dan perlu ditetapkan ke dalam peraturan kepala daerah atau keputusan kepala daerah.

#### 4) Monitoring dan Evaluasi atas Pemberian Hibah

Terhadap realisasi pencairan dan penyaluran dana hibah, pemerintah daerah, khususnya SKPD terkait, tetap harus melakukan proses monitoring dan evaluasi atas penggunaan dana hibah tersebut, misalnya dengan melakukan cek fisik maupun meminta adanya laporan berkala (triwulan atau semesteran) dalam tahun anggaran berjalan terkait sejauh mana penggunaan dana hibah. Hasil monitoring dan evaluasi tersebut disampaikan kepada kepala daerah dengan tembusan kepada

#### 5) SKPD yang mempunyai tugas dan fungsi pengawasan.

Apabila dari hasil monitoring dan evaluasi ditemukan adanya ketidaksesuaian antara realisasi penggunaan hibah dengan peruntukan/tujuan pada usulan/proposal/permohonan bantuan hibah yang telah disetujui sebelumnya, maka pemerintah daerah selaku pemberi hibah berhak mengenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan atau NPHD terhadap penerima hibah tersebut.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Pengawasan Melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan langsung terhadap bawahannya, agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Inpres

No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dan Inpres No. 1 Tahun 1983) syarat-syarat keberhasilan Pengawasan Melekat (menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: KEP/46/M.PAN/4/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam

Penyelenggaraan Pemerintahan, (<http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03>

*/KepmenPAN\_046-2004.pdf*) diantaranya:

1. Lingkungan Pengendalian Manajemen Yang Kondusif

Lingkungan pengendalian manajemen adalah unsur-unsur yang terlibat secara langsung terhadap terlaksananya suatu organisasi.

2. Kemampuan Memprediksi dan Mengantisipasi Risiko

Setiap unit organisasi/satuan kerja senantiasa menghadapi risiko yang bersumber dari eksternal dan internal yang harus dinilai.

3. Aktivitas Pengendalian yang Memadai

Aktivitas pengendalian dilakukan sesuai dengan kondisi lingkungan pengendalian yang ada dalam suatu organisasi.

4. Informasi dan Komunikasi yang Efektif

Informasi dan komunikasi merupakan komponen sistem pengendalian karena kelancaran informasi dan komunikasi berkorelasi dengan transparansi/keterbukaan dan kemudahan mendapatkan akses terhadap operasi instansi, dan lancarnya sosialisasi kebijakan manajemen.

5. Adanya Pemantauan, Evaluasi, dan Tindak Lanjut

Pemantauan terhadap efektivitas pengendalian dilakukan secara terus menerus atau melalui evaluasi secara periodik.

## 6. Faktor Manusia dan Budaya

Manusia dan budaya memegang peranan yang sangat penting terhadap keberhasilan WASKAT. Komitmen pucuk pimpinan serta seluruh jenjang pimpinan lainnya terhadap WASKAT dan pembentukan lingkungan budaya yang kondusif merupakan prasyarat bagi terselenggaranya WASKAT secara konsisten. Pelaksanaan WASKAT yang menyangkut aspek manusia dan budaya meliputi usaha-usaha untuk meningkatkan:

- a. Kemampuan kepemimpinan, keteladanan, disiplin, dedikasi pimpinan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dan atau Peraturan Perundang-undangan lainnya yang relevan.
- b. Prestasi pegawai, dengan mengadakan kegiatan pemberian bimbingan, penilaian kinerja pegawai, koreksi, pendelegasian wewenang, pemberian tanggung jawab dan melalui program-program pendidikan dan pelatihan.
- c. Partisipasi pegawai dengan memberikan kesempatan dalam proses perumusan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan melalui proses pembudayaan kerja.
- d. Kejujuran dan keteladanan setiap pimpinan untuk dapat bertindak tegas dan lugas serta tidak merusak terselenggaranya WASKAT melalui tindakan-tindakan yang kontra produktif.
- e. Kemampuan pimpinan dalam menciptakan perilaku pribadi dan perilaku organisasi aparatur pemerintah yang mempunyai kemampuan pengendalian diri (*self control*) melalui Program Budaya Kerja (PBK) dan pembentukan Kelompok-Kelompok Budaya Kerja (KBK) di setiap instansi/satuan kerja.

Sedangkan Pemeriksaan Internal atau Audit Internal diartikan sebagai segala komponen baik berupa proses, elemen maupun kegiatan yang terjalin erat dan

berfungsi untuk meyakinkan agar segala tindakan yang telah, sedang dan akan dilakukan menuju kearah tujuan organisasi yang telah ditetapkan dengan cara seefisien mungkin. (BPKP, 2015:6).

Adapun Unsur-unsur yang perlu ada dalam serangkaian Pemeriksaan Internal menurut *BPPK KEMENKEU Tahun 2015 (dalam Seistem Pengawasan Melekat, pengawasan Fungsional, Pengawasan Politis, Pengawasan Masyarakat, Social Control)* adalah :

1. Laporan keuangan telah akurat dan dapat diandalkan.
2. Risiko yang dihadapi telah diidentifikasi dan diminimalisasi.
3. Peraturan serta kebijakan dan prosedur yang bisa diterima telah diikuti.
4. Sumber daya telah digunakan secara efisien dan ekonomis; dan tujuan organisasi telah dicapai secara efektif.

Kecurangan atau *Fraud* dapat diartikan sebagai penipuan menunjukkan representasi palsu dari fakta material yang dibuat oleh satu pihak ke pihak lain dengan maksud untuk menipu dan mendorong pihak lain untuk benar-benar mengandalkan fakta yang merugikan, menurut Hall (2011:113) dalam bukunya "*Principles of Accounting Information Systems*".

Sedangkan Hibah menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 188/PK.07/2012 adalah pemberian sejumlah dana maupun barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian.

Program audit yang berisi prosedur audit untuk pencegahan *fraud*, menurut Tedi Rustendi. 2018. *Fraud; Pencegahan dan Pengungkapannya dalam Perspektif Audit Internal*. Bandung: Mujahid Press yang meliputi:

1. Mengevaluasi proses *governance* dengan tujuan:
  - a. Meningkatkan kepatuhan organ perusahaan terhadap ketentuan hukum, regulasi, etika, dan perikatan
  - b. Menilai tingkat kepatuhan operasional perusahaan terhadap kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan
  - c. Menilai respon manajemen terhadap suatu resiko bisnis dalam kaitannya dengan pengendalian yang berkenaan dengan pengamanan aset, reliabilitas informasi berikut teknologi informasi yang digunakan
  - d. Mengembangkan perencanaan audit untuk mencegah dan mendeteksi *fraud*
2. Mereview program pengelolaan risiko *fraud* atau *fraud control plan*, atau *anti-fraud policy*, dengan tujuan:
  - a. Memastikan bahwa manajemen merancang dan mengimplementasikan program pengelolaan risiko *fraud*
  - b. Memastikan bahwa prinsip-prinsip pengelola program risiko *fraud* diterapkan dan berfungsi sebagaimana mestinya
  - c. Memastikan mekanisme *whistleblowing* berfungsi sebagaimana mestinya dan setiap informasi yang diterima ditindaklanjuti oleh manajemen
  - d. Menyediakan informasi yang berguna sebagai dasar bagi manajemen untuk melakukan perbaikan berkelanjutan atas program pengelolaan risiko *fraud*
3. Meriview kelayakan perancangan dan efektifitas implementasi pengendalian internal untuk:
  - a. Memastikan bahwa unsur, prinsip, dan fokus pengendalian internal diterapkan dan berfungsi dalam pelaksanaannya, serta memastikan bahwa integrasi unsur-unsur pengendalian internal mampu merespon risiko secara cepat

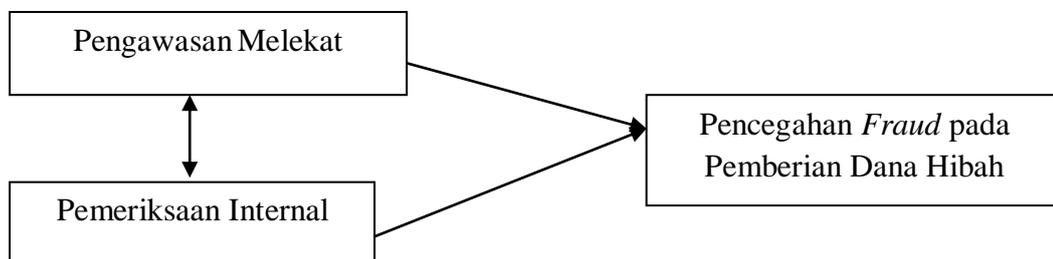
- b. Menilai risiko pengendalian internal
- c. Mengidentifikasi kelemahan-kelemahan pengendalian
- d. Menyediakan informasi yang berguna bagi manajemen untuk memperbaiki pengendalian internal secara berkesinambungan

Penelitian Dodik, dkk (2016) menunjukkan hasil bahwa sistem pengendalian internal pada pemeriksaan internal berpengaruh negatif terhadap pengelolaan keuangan daerah di Maluku Utara, karena terdapat selain sistem intern tersebut, sehingga tidak berdampak signifikan terhadap pola kinerja pemerintah daerah karena terdapat pengaruh eksternal yang lebih mendominasi. Sedangkan hasil yang berbeda dengan yang dikemukakan oleh Ni Komang Linda dan Ni Luh Supadmi (2017), menemukan hasil bahwa pengendalian internal berpengaruh signifikan terhadap kecurangan akuntansi (sistem pengelolaan keuangan). Dari penelitian terdahulu telah dijelaskan adanya perbedaan dari keduanya antar variabel satu sama lain, sehingga penulis menjadi tertarik untuk melakukan penelitian selanjutnya. Dalam penelitian ini memiliki keterkaitan antar variabel diantaranya:

1. Hubungan Pengawasan Melekat dan Pemeriksaan Internal pada Pecegahan *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah.
2. Pengaruh Pengawasan Melekat terhadap Pemeriksaan Internal
3. Secara Parsial Pengaruh Pengawasan Melekat dan Pemeriksaan Internal, terhadap Pecegahan *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah.
4. Secara Simultan Pengawasan Melekat dan Pemeriksaan Internal, terhadap Pecegahan *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah.

Berdasarkan dari hasil pengujian secara teoritis, pengawasan melekat dan pemeriksaan internal merupakan variabel yang berhubungan satu sama lain dan

keduanya berpengaruh positif terhadap pencegahan *fraud* pada pemberian dana hibah sehingga dapat disimpulkan bahwa ketika penerapan pengawasan melekat dan pemeriksaan internal baik, maka pencegahan *fraud* pada dana hibah dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pada tinjauan pustaka dan beberapa penelitian terdahulu yang telah diuraikan, dapat digambarkan melalui kerangka pemikiran sebagai berikut:



**Gambar 2.1**

**Kerangka Pemikiran**

### **2.3 Hipotesis**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan hipotesis:

- 1) Pengawasan Melekat dan Pemeriksaan Internal berhubungan pada Pencegahan *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah
- 2) Pengawasan Melekat berpengaruh signifikan terhadap Pemeriksaan Internal

- 3) Pemeriksaan Internal dan Pemeriksaan Internal secara parsial berpengaruh signifikan terhadap Pencegahan *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah
- 4) Pengawasan Melekat dan Pemeriksaan Internal secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Pencegahan *Fraud* pada Pemberian Dana Hibah