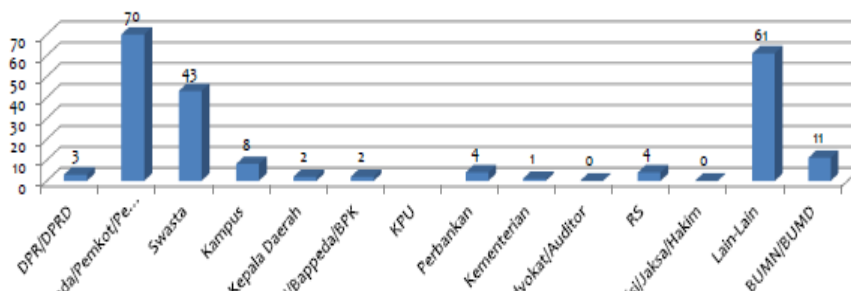


# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemberitaan tentang korupsi sektor publik sedang marak diperdengarkan dan diperdebatkan oleh berbagai kalangan. Uang rakyat yang disalahgunakan oleh aparatur negara sudah bukan menjadi rahasia umum lagi. Ditengah upaya pemerintah dalam memberantas korupsi yang merupakan salah satu persoalan bangsa, justru kasus korupsi meningkat 12% disepanjang tahun 2014. Hal ini sesuai data yang dikeluarkan oleh ICW (*Indonesia Corruption Watch*) bahwa tercatat ada 629 kasus korupsi yang ditangani kepolisian dan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dengan berbagai jenis *fraud* seperti suap, penyalahgunaan wewenang, penyalahgunaan keuangan dan pemalsuan data. Dari semua jenis kasus *fraud* tersebut terdapat 1.328 orang yang telah ditetapkan menjadi tersangka dan kerugian negara mencapai Rp 5,29 triliun (Jokowinomics.com).



Sumber : Laporan Tahunan ICW (2014)

**Gambar 1.1**  
**Sebaran Aktor Korupsi Semester II Tahun 2014**

Berdasarkan gambar 1.1, jika dilihat dari sisi pelaku *fraud*, bahwa pejabat atau pegawai di lingkungan pemerintah daerah (Kota, Kabupaten, Provinsi) merupakan pelaku korupsi yang paling banyak diadili oleh pengadilan pada semester II tahun 2014 yaitu sebanyak 70 terdakwa, menempati urutan tertinggi. Hal ini membuktikan bahwa praktik penyalahgunaan pengelolaan keuangan tidak hanya terjadi di pemerintah pusat, tetapi telah merambah ke daerah. Adanya otonomi daerah memang memberikan banyak hal positif dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Pemusatan kekuasaan yang dahulunya menjadi kendala akan kemajuan daerah telah diatasi dengan adanya pemerataan wewenang ini.

Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aturan perundang-undangan. Otonomi daerah memberikan kewenangan tersendiri bagi daerah untuk mengatur keuangannya secara mandiri, pengelolaan sumber daya secara optimal dan kebebasan mengatur permasalahan daerah tanpa melibatkan pemerintah pusat. Dengan adanya kewenangan ini, setiap daerah memiliki keleluasaan untuk bertindak secara cepat dan diharapkan tepat.

Namun realita yang terjadi saat ini tidaklah sesuai dengan harapan. Kekuasaan yang dimiliki daerah justru memicu permasalahan yang serius, salah satu diantaranya adalah masalah *fraud* dalam pengelolaan keuangan daerah. *Fraud* tidak lagi menjadi penyakit pemerintah pusat, namun telah bergeser kepada level daerah. Hal tersebut sesuai dengan data yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri bahwa sampai bulan Desember 2014 terdapat sekitar 343 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi (Harian Kompas, 2015).

Sebagian besar kasus korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah diantaranya adalah penyusunan anggaran, pajak dan retribusi daerah, pengadaan barang dan jasa, belanja hibah dan bantuan sosial, dan belanja perjalanan dinas.

Apabila dilihat dari segi pelaku *fraud*, faktor penyebab seseorang melakukan *fraud* dapat berupa dorongan dari dalam dirinya, yang dapat pula dikatakan sebagai keinginan, niat, atau adanya kesadaran untuk melakukan. Faktor penyebab seseorang terdorong untuk melakukan tindakan kecurangan (Wahyudi dan Sopanah, 2005) antara lain karena: (a) sifat tamak manusia, (b) moral yang kurang kuat menghadapi godaan, (c) penghasilan kurang mencukupi kebutuhan hidup yang wajar, (d) kebutuhan hidup yang mendesak, (e) gaya hidup konsumtif, (f) tidak mau bekerja keras, (g) ajaran–ajaran agama kurang diterapkan secara benar.

Selain itu penyebab seseorang melakukan *fraud* dijelaskan dalam teori *fraud triangle* yang dicetuskan oleh Cressey pada tahun 1953 (dalam Norbarani, 2012), menyatakan bahwa *fraud* disebabkan oleh 3 faktor, yaitu: (1) *Pressure* atau tekanan, (2) *Opportunity* atau kesempatan, (3) *Rationalization* atau sikap /pembenaran. Penyebab perbuatan *fraud* berdasarkan teori *fraud triangle* jika ditinjau dari aspek perilaku adalah karena seseorang memiliki sifat serakah serta tidak memiliki etika sebagai pejabat publik. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusdiklatwas BPKP 2008 yang menjelaskan bahwa faktor individu bergantung pada masing–masing diri manusia. Semakin besar kebutuhan ekonomi seseorang yang bekerja pada suatu organisasi, maka motivasinya untuk melakukan *fraud* semakin kuat. Survey yang dilakukan oleh staf dan konsultan Kantor Eksekutif Kemitraan (2002) menyimpulkan bahwa

*fraud* terjadi karena kurangnya moralitas dan tanggung jawab pegawai dalam menjalankan tugasnya.

Merajalelanya praktik penyalahgunaan pengelolaan keuangan ini tentunya tidak lepas dari campur tangan orang-orang yang bersinggungan langsung dengan pengelolaan keuangan yaitu PA (Pengguna Anggaran)/KPA (Kuasa Pengguna Anggaran), PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) dan bendahara dimana ketiga pengelola keuangan ini mempunyai peran dan fungsi masing-masing dalam terselenggaranya kegiatan di SKPD, terutama bendahara yang mempunyai peran vital dalam pengelolaan keuangan SKPD, oleh karena itu bendahara dalam melaksanakan tugasnya harus benar-benar sesuai dengan prosedur dan aturan yang berlaku.

Namun tidak jarang seorang bendahara dalam tugas perbendaharaannya berhadapan dengan dilema etik yang melibatkan pilihan antara nilai-nilai yang bertentangan. Untuk itu bendahara harus berani menolak perintah atasan apabila perintah tersebut menyalahi aturan. Hal ini sesuai dengan UU No.1 / 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 21 ayat (4) menyatakan bahwa bendahara pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari pengguna anggaran / kuasa pengguna anggaran apabila persyaratan seperti kelengkapan perintah pembayaran, kebenaran penghitungan tagihan dan ketersediaan dana tidak terpenuhi. Pasal ini menuntut agar bendahara pengeluaran memiliki independensi atau kemandirian dalam tugas atau pekerjaannya.

Perintah bayar dari pengguna anggaran / kuasa pengguna anggaran wajib ditolak apabila perintah tersebut tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan walaupun secara struktural bendahara berada dibawah pengguna anggaran / kuasa penggunaan anggaran.

Namun kenyataannya bendahara sering mengalami kesulitan dalam menolak permintaan bayar yang diajukan pimpinan selaku KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) walaupun permintaan tersebut tidak disertai dengan bukti-bukti pembayaran yang sah karena secara struktural bendahara berada dibawah pimpinan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang notabene nya adalah kuasa pengguna anggaran. Hal ini karena akan berpengaruh pada Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) akan menjadi taruhan jika melakukan penolakan. Ketika berada pada situasi ini bendahara mengalami dilema etika , namun tidak sekedar dilema etika, bendahara juga berada diantara pilihan antara melakukan *fraud* atau tidak.

Selain itu jika terjadi pemeriksaan keuangan baik oleh aparat pemeriksa internal maupun eksternal bendahara selalu menjadi obyek utama untuk diperiksa. Bendahara harus mempertanggungjawabkan semua pengeluaran keuangan yang dikelolanya. Pada saat diperiksa bendahara selalu takut apalagi jika merasa pembukuan atau pengelolaan keuangannya ada yang tidak atau kurang benar. Bendahara juga harus siap terhadap kemungkinan adanya kerugian negara. Dan tidak jarang jika pemeriksa menemukan kesalahan, pimpinan SKPD ikut menyalahkan bendahara. Hal ini menjadi beban psikologis yang berat bagi bendahara.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 bahwa pengelola keuangan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) terdiri dari PA / KPA, PPK (Pejabat Penatausahaan Keuangan), PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan), Bendahara Penerimaan dan Pengeluaran. Keempat pelaksana pengelola keuangan ini sangat mungkin untuk melakukan

penyelewengan keuangan karena memang keempat pelaksana ini yang langsung bersinggungan dalam pengelolaan keuangan SKPD terutama bendahara pengeluaran.

Permendagri No.13 tahun 2006 menyatakan bahwa bendahara pengeluaran adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD. Kelima tugas bendahara ini bukan tidak mungkin masing-masing memiliki potensi terjadinya *fraud* oleh bendahara pengeluaran. Berdasarkan kelima tugas diatas, tentunya bendahara pengeluaran dapat disebut juga sebagai verifikator terutama dalam hal pertanggungjawaban atas kegiatan yang telah dilaksanakan.

Tugas sebagai bendahara pengeluaran yang selalu bersinggungan dengan uang memang sangat rawan. Tidak sedikit bendahara pengeluaran yang tergoda untuk memanfaatkan uang yang bukan miliknya. Seperti kasus korupsi yang dilakukan oleh bendahara BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Kudus yang divonis 8 tahun penjara karena korupsi pengadaan logistik BPBD (Suara Merdeka, 2015). Dalam kasus lain ada yang terjebak dalam lingkaran birokrasi yang kelam, dimana pejabat-pejabat disekitarnya adalah orang-orang korup sehingga bendahara larut dalam lingkaran yang kelam.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa bendahara pengeluaran adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD. Namun kenyataannya beberapa bendahara justru membelanjakan uang rakyat ini untuk kepentingan

dirinya bahkan untuk memperkaya orang lain. Seperti kasus mantan Bendahara Pengeluaran Pembantu Umum Setdaprov Sumatera Utara, Aminuddin yang didakwa melakukan korupsi Rp. 13,5 miliar dari belanja rutin di Biro Umum, dia juga didakwa melakukan korupsi Rp 916 juta lebih dari dana bantuan sosial (Bansos) Pemprov Sumut. Aminuddin bersama Ashari Siregar (alm) selaku Kabiرو Umum Setdaprov Sumut mencairkan dana belanja rutin pada 2011. Sebagian dana itu tidak digunakan sesuai peruntukannya. Mereka menilai memperkaya diri dan orang lain serta merugikan negara Rp 13,5 miliar. Kerugian itu berasal dari belanja tidak langsung sebesar Rp 78,1 miliar. Berdasarkan penghitungan BPKP Sumut, kerugian negara itu berasal dari ketekoran kas senilai Rp8,8 miliar, anggaran tahun 2012 dibayar pada 2011 senilai Rp3,5 miliar, pengeluaran fiktif Rp 554,9 juta dan pajak yang dipungut tapi belum disetor sebesar Rp 600,7 juta (Berita Sumut.com, 2013).

Kasus lain juga menimpa bendahara Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Mojokerto Joko Sukartiko yang sudah ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan korupsi dana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana sebesar 2,1 miliar. Dana yang bersumber dari APBN itu diduga dicairkan tersangka secara bertahap selama setahun tanpa ada kegiatan. Modusnya, dia mengambil begitu saja dana rehabilitasi dan rekonstruksi dari rekening BPBD padahal tidak ada kegiatan (Jejak Kasus.com, 2015)

Kabupaten Langit Biru dimana akan menjadi tempat penelitian saya adalah kabupaten yang telah berhasil meraih opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) empat kali berturut-turut. Opini ini tentu menjelaskan bahwa semua hal yang dianggap material telah disajikan secara wajar di dalam laporan keuangannya. Namun ditahun 2015 Kabupaten Langit Biru mendapatkan opini

WDP (Wajar Dengan Pengecualian) atas pemeriksaan kepatuhan terhadap perundang-undangan yang dilakukan oleh BPK-RI. Menjadi pertanyaan besar mengapa ditahun kelima Kabupaten Langit Biru mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian. Pengembalian besar-besaran yang dilakukan oleh 33 SKPD di Pemerintah Kabupaten Langit Biru menjadi tolak ukur indikasi terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan SKPD. BPK menemukan adanya ketidakpatuhan, kecurangan dan ketidakpatutan dalam pengujian kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Tentunya permasalahan ini tidak lepas dari peran pengelola keuangan SKPD terutama peran bendahara. Menarik untuk dibahas indikasi *fraud* yang dilakukan bendahara karena bendahara yang lebih tahu teknis pelaksanaan pencairan dan pertanggungjawabannya. Selain itu sebagai bendahara merasakan konflik batin atau dilema dalam menjalankan amanah tersebut sehingga perlu untuk mengungkap lebih dalam sisi gelap bendahara. Bendahara juga kerap terseret namanya disetiap terkuaknya suatu *fraud* dalam pengelolaan keuangan SKPD. Hal ini terbukti dalam kasus salah satu mantan Kepala Daerah di Kabupaten Langit Biru, banyak bendahara yang dijadikan saksi dipersidangan. Dari fenomena inilah bendahara menjadi pusat perhatian yang sangat menarik untuk dikaji.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah dilema bendahara pengeluaran SKPD dalam melaksanakan tugasnya?

2. Bagaimanakah potensi *fraud* pada bendahara pengeluaran SKPD dan faktor-faktor apakah yang mendasari bendahara SKPD dalam melakukan *fraud* ?
3. Bagaimanakah upaya pencegahan untuk mengatasi potensi *fraud* yang terjadi ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui dilema yang dialami bendahara pengeluaran SKPD dalam pelaksanaan tugasnya.
2. Untuk mengetahui potensi *fraud* pada bendahara pengeluaran SKPD dan faktor-faktor yang mendasari bendahara pengeluaran SKPD melakukan *fraud*.
3. Untuk mengetahui upaya pencegahan dalam mengatasi potensi *fraud* yang terjadi.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian diharapkan bisa memberikan kontribusi baik secara praktis atau teoritis, yaitu:

1. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengambil keputusan pemerintah daerah untuk mencegah praktik *fraud* dalam pengelolaan keuangan daerah khususnya dilihat dari perspektif bendahara.

2. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya akuntansi forensik.