

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kecurangan atau *fraud* dalam banyak jenis dan modus sudah menjadi permasalahan klasik di dalam aktivitas bisnis maupun pemerintahan sejak dahulu hingga kini. Terdapat berbagai definisi dan persepsi mengenai kecurangan. Salah satunya dari *Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)* yang merupakan organisasi profesional di bidang pemeriksaan atas kecurangan yang berkedudukan di Amerika Serikat. ACFE dalam Tuanakotta (2010), menyatakan kecurangan adalah suatu tindakan sengaja yang dilakukan oleh satu orang atau lebih untuk menggunakan sumber daya dari suatu organisasi secara tidak wajar (tindakan melawan hukum) dan salah menyajikan fakta (menyembunyikan fakta) untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Begitu banyak contoh kasus *fraud* yang muncul ke permukaan yang juga mencuatkan nama pelakunya. Beberapa nama yang terlibat kasus *fraud* di Indonesia di antaranya adalah Amran Batalipu (mantan Bupati Buol), Mochtar Muhammad (mantan Wali Kota Bekasi), Eep Hidayat (mantan Bupati Subang), Satono (mantan Bupati Lampung Timur) dan yang akhir-akhir ini namanya mencuat yaitu Ratu Atut (mantan Gubernur Banten). Para pelaku *fraud* tersebut hanya segelintir saja. Dalam penelitian Haboddin (2011), terdapat data dari Kementerian Dalam Negeri yang menyebutkan ada 148 kepala daerah sudah divonis bersalah menyalahgunakan uang negara, menjadi terdakwa, tersangka, atau baru diperiksa sebagai saksi. Perinciannya, dari 33 gubernur se-Indonesia, 18 gubernurnya terlibat kasus korupsi. Sementara bupati/walikota sebanyak 130 dari 491 kabupaten/kota yang terlibat korupsi, hal tersebut diungkapkan oleh

Djohermansyah Djohan. Tentunya hal ini menjadi miris karena mereka adalah pejabat pemerintah yang diberikan kepercayaan untuk memimpin, namun tega mengkhianati rakyatnya dengan memanfaatkan jabatan yang dimilikinya untuk meraup keuntungan pribadi.

Fenomena tersebut menyiratkan bahwa jabatan tinggi di pemerintahan ibarat jembatan bagi seseorang untuk melakukan *fraud*. Hal ini memang kembali lagi pada individunya masing-masing, akan melakukan *fraud* dengan memanfaatkan jabatannya atau tidak. Berdasarkan teori *fraud triangle* dari Cressey (1950) dan teori GONE dari Bologne (2006), jabatan termasuk ke dalam faktor peluang (*opportunity*) untuk seseorang melakukan tindakan *fraud*. Hal yang menjadi pertanyaan adalah seberapa besar pengaruh jabatan bagi seseorang untuk melakukan tindakan *fraud*. Sehingga keterkaitan antara jabatan dan tindakan *fraud* menjadi hal yang menarik untuk diteliti.

Oknum pelaku kecurangan tersebut juga merupakan pemimpin bagi organisasinya. Notabene seorang pemimpin memiliki gaya kepemimpinan sebagai cerminan dari kepemimpinannya. Secara umum, keterkaitan antara kepemimpinan dan kecurangan memang sulit untuk dipertemukan, karena dari keduanya tidak menunjukkan dalam satu masalah yang dapat dipersamakan. Namun, konsep kepemimpinan mempunyai hubungan yang erat dengan kekuasaan. Bahkan seringkali orang menganggap bahwa kepemimpinan identik dengan kekuasaan. Menurut Hidayanto (2005), apabila dihubungkan dengan pengertian bahwa kepemimpinan dapat saja melahirkan, atau membiarkan terjadinya tindakan-tindakan kecurangan, kiranya relevan dari kedua istilah ini diposisikan sebagai dua persoalan yang dapat saling mendukung dan bahkan saling memenuhi.

Kepemimpinan yang baik dan berhasil tentu saja akan disebut sebagai penyebab terjadinya akibat-akibat baik dalam berbagai hasil sesuai lingkup kepemimpinan. Namun sebaliknya, kepemimpinan yang buruk dan gagal akan disebut sebagai penyebab terjadinya akibat-akibat buruk dalam suatu organisasi. Kecurangan adalah salah satu bentuk akibat buruk dari hasil kepemimpinan.

Sejumlah teori kepemimpinan yang terdapat pada berbagai literatur, tidak banyak yang menunjukkan keterkaitan dengan masalah kecurangan, namun jika hubungannya dengan keberhasilan atau kegagalan, kesejahteraan atau kesengsaraan pada masyarakat yang dipimpin, maka hampir semua teori mengarah pada hal tersebut. Sehingga menempatkan terdapatnya tindakan kecurangan dalam suatu komunitas kepemimpinan adalah bagian dari kegagalan pemimpin karena hakikatnya tindakan kecurangan dapat merugikan kepentingan orang banyak. Apalagi jika pemimpinnya membiarkan atau tidak membuat jera melalui penegakan hukum dan tidak dapat membersihkan lingkungannya dari tindakan kecurangan. Oleh karena itu, peran kepemimpinanlah yang dapat mengarahkan masing-masing individu ataupun masyarakat dengan badan/lembaganya untuk menghindarkan dari penyakit sosial (kecurangan) yang sudah sangat membahayakan keselamatan negeri ini (Hediarti dalam Hidayanto, 2005).

Kepemimpinan seseorang dicerminkan dari gaya kepemimpinannya. Gaya kepemimpinan adalah alat atau cara seorang pemimpin melaksanakan fungsi kepemimpinannya dan bagaimana dia dilihat oleh mereka yang berusaha dipimpinnya atau mereka yang mungkin sedang mengamati dari luar (Robert dalam Reza, 2010). Terdapat berbagai tipe gaya kepemimpinan, yaitu: otokratis, demokratis, kharismatik, militeristik, dan paternalistik. Salah satu contoh gaya

kepemimpinan di Indonesia yang menyebabkan terjadinya beragam kecurangan adalah gaya kepemimpinan pada masa Orde Baru, yaitu otokratik atau yang lebih dikenal sebagai otoriter (Salam, 2010).

Secara umum fenomena *fraud* tidak lepas dari pihak-pihak yang mempunyai kekuasaan. Hampir semua definisi *fraud* mengandung dua unsur, yaitu: 1) penyalahgunaan kekuasaan yang melampaui batas kewajaran hukum oleh pejabat atau aparatur negara; dan 2) pengutamaan kepentingan pribadi atau klien di atas kepentingan publik oleh para pejabat publik atau aparatur negara yang bersangkutan (Braz dalam Salam, 2010). Hal ini juga di ungkapkan oleh Sanusi (2009), yang menyatakan korupsi dan kekuasaan ibarat dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Berkaitan dengan persoalan ini, secara hierarki, korupsi dianggap sudah menjadi fenomena yang lekat mulai dari level instansi tingkat kelurahan, kabupaten/kotamadya hingga tingkat provinsi. Institusi pendidikan, kesehatan dan bahkan keagamaan pun tak luput dari tudingan melakukan praktik korupsi. Sanusi juga menambahkan, bahwa korupsi selalu mengiringi perjalanan kekuasaan dan sebaliknya kekuasaan merupakan “pintu masuk” bagi tindak korupsi.

Perilaku korup biasanya muncul pada elit kekuasaan, dimana oknum pelakunya (elit kekuasaan) memiliki kekuasaan yang sah (kewenangan) berdasarkan jabatan yang dimilikinya. Seperti yang dicontohkan sebelumnya, banyak pejabat publik maupun politik yang melakukan kecurangan. Sehingga tidak salah jika ada anggapan bahwa korupsi saling terkait dengan kekuasaan (Salam, 2010).

Dalam penelitian Sanusi (2009), terdapat postulat yang menyatakan korupsi mengikuti watak kekuasaan. Jika kekuasaan berwatak sentralistik, korupsi pun mengikutinya berwatak sentralistik. Semakin tersentralisasi kekuasaan, semakin hebat pula korupsi di pusat kekuasaan itu. Jenis ini ditemukan pada masa orde baru. Sebaliknya, jika yang terjadi adalah otonomi, seperti otonomi daerah, maka korupsi pun mengikutinya sejajar dengan otonomi tersebut. Karena kekuasaan berpindah dari satu pusat kekuasaan ke banyak pusat kekuasaan yang otonom, korupsi pun mengikutinya berpindah dari satu pusat kekuasaan kepada banyak pusat kekuasaan. Jenis ini yang dialami sekarang, di zaman pasca orde baru.

Teori ini juga diperkuat oleh pernyataan Lord Acton yang sangat populer. Acton adalah guru besar sejarah di Universitas Cambridge Inggris yang hidup pada abad 19 dengan adagiumnya yang terkenal yaitu “kekuasaan itu cenderung korup, kekuasaan yang absolut pasti korup (*power tend to corrupt and absolute power corrupte absolutely*)”. Di mana ada kekuasaan maka potensi untuk melakukan korupsi selalu terbuka, begitu juga sebaliknya di mana korupsi dilakukan keterlibatan para pemegang kekuasaan menjadi absah adanya (Salam, 2010).

Berdasarkan fakta dan teori yang ada, menyiratkan perbuatan kecurangan berbanding lurus dengan para pemegang kekuasaan, yaitu mereka yang memiliki jabatan tinggi. Seorang pemegang kekuasaan dapat menggunakan kekuasaannya sebagai alat untuk mencapai tujuan pribadi dan/atau kelompoknya. Menurut Salam (2010), hal ini terjadi karena kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya bukan diperuntukkan untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Kekuasaan saling terkait dengan jabatan dan gaya kepemimpinan seseorang. Dari suatu jabatan, seseorang dapat memiliki kekuasaan berdasarkan kewenangannya (*legitimate power*). Begitupula dengan gaya kepemimpinan terhadap kekuasaan, gaya kepemimpinan merupakan cerminan seorang pemimpin dalam menggunakan kekuasaannya. Sehingga kekuasaan bisa menjadi penghubung antara jabatan maupun gaya kepemimpinan terhadap kasus kecurangan.

Jabatan, gaya kepemimpinan maupun kekuasaan termasuk kedalam faktor *opportunity* dalam teori *fraud triangle* dan teori GONE. Ketiga unsur tersebut menjadi peluang bagi seseorang dalam melakukan kecurangan. Sehingga, peneliti tertarik untuk menggabung ketiga unsur tersebut dengan kecurangan yang dijadikan dalam satu model penelitian, untuk mengetahui pengaruh dari masing-masing unsur terhadap *fraud*.

Menurut Wilopo (2006), pada umumnya kecurangan akuntansi berkaitan dengan korupsi. Pendapat Wilopo cukup beralasan karena dari dahulu hingga kini banyak terjadi kasus kecurangan di Indonesia yang dikenal oleh khalayak umum sebagai korupsi. Banyaknya kasus korupsi tersebut, menjadikan masyarakat secara umum menganggap dan meyamartikan kecurangan sama dengan korupsi. Sebenarnya korupsi adalah bagian atau salah satu jenis dari kecurangan. ACFE dalam Tuanakotta (2010), membagi kecurangan dalam bentuk *Fraud Tree* atau yang lebih dikenal dengan pohon kecurangan yaitu: (1) Korupsi (*Corruption*); (2) Penyalahgunaan aset (*Asset Misappropriation*) dan; (3) Kecurangan atas laporan keuangan (*Financial Statement Fraud*).

Pada kenyataannya dari ketiga jenis kecurangan tersebut, kasus penyalahgunaan aset merupakan kasus kecurangan yang lebih banyak terjadi dibandingkan dengan korupsi dan kecurangan atas laporan keuangan. Hal tersebut terbukti dalam *Report To The Nations* yang diterbitkan oleh ACFE tahun 2012, yang menyatakan bahwa sebanyak 86% kasus kecurangan (*fraud*) adalah penyalahgunaan aset (*asset misappropriation*), sedangkan kasus korupsi (*corruption*) sebanyak 33,4% dan kecurangan atas laporan keuangan (*fraudulent statement*) sebanyak 7,6%. Namun karena bahasa perundangan di Indonesia (dalam hal ini Undang Undang Tindak Pidana Korupsi Nomor 31 Tahun 1999 jo. No. 20 Tahun 2001) yang mengelompokkan penyalahgunaan aset kedalam pengertian korupsi, sehingga pengertian penyalahgunaan aset tidak terpisahkan dari pengertian korupsi dan pelakunya dapat dikenai pasal berlapis.

Terdapat pengertian tersendiri dari penyalahgunaan aset (*asset misappropriation*). Menurut Tuanakotta (2010), penyalahgunaan aset adalah salah satu bentuk kecurangan yang dilakukan dengan cara memiliki secara tidak sah dan penggelapan terhadap aset pemerintah untuk memperkaya diri sendiri dan memakai aset tersebut untuk kepentingan pribadi, yang biasanya dilakukan oleh karyawan yang bekerja di dalam instansi tersebut. Kerugian yang ditimbulkan oleh kasus penyalahgunaan aset memang tidak signifikan atau lebih sedikit dibandingkan korupsi dan kecurangan atas laporan keuangan, namun kondisi ini mengkhawatirkan karena nilai sedikit itu lama-kelamaan menjadi besar seiring berjalannya waktu. Sehingga, penyalahgunaan aset menjadi topik yang penting untuk dibahas lebih mendalam.

Terjadinya kasus penyalahgunaan aset maupun kecurangan lainnya yang lebih mempunyai dampak besar adalah pada sektor publik, karena langsung

berhubungan dengan masyarakat luas. Sehingga peneliti tertarik untuk meneliti di sektor publik/pemerintahan. Peneliti memilih Kabupaten Bangkalan yang terletak di provinsi Jawa Timur. Pemilihan tersebut didasarkan pada informasi yang diperoleh bahwa pada Kabupaten tersebut terjadi kasus *fraud* yang dilakukan oleh oknum yang memiliki kekuasaan berdasarkan jabatannya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten tersebut, nilainya cukup besar dan merugikan negara. Kasus tersebut antara lain adalah: 1). Mantan Kadis P dan K Kabupaten Bangkalan yang terlibat kasus dugaan korupsi bantuan dana dan perawatan perumahan guru tahun anggaran 2005 dan merugikan negara senilai Rp 66.698.120,-; 2) I Dewa Putu Suparta, mantan kepala bagian inventaris kekayaan milik daerah (IKMD) dan R.P.M Nur, mantan Kasubag Pengadaan dan Distribusi bagian Perlengkapan Aset Barang Bangkalan terjerat kasus korupsi pengadaan generator di tahun anggaran 2006 dengan kerugian mencapai Rp 160.000.000,- (infokorupsi.com, 2013).

Peneliti memfokuskan penelitian ini pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pemilihan SKPD oleh peneliti dikarenakan beberapa faktor: 1) SKPD adalah institusi pemerintahan yang didalamnya terdapat pejabat publik yang melaksanakan fungsi pemerintahan; 2) SKPD adalah pengguna anggaran (APBD), dimana anggaran adalah sumber atau target yang diincar oleh oknum pelaku kecurangan; 3) Di setiap SKPD terdapat aset yang dikelola, baik aset lancar maupun aset tetap.

Ada beberapa penelitian maupun tulisan ilmiah mengenai *fraud* yang berorientasi pada kekuasaan maupun kepemimpinan. Hidayanto (2005), meneliti tentang kepemimpinan dan korupsi dalam simbiosis mutualisme. Tulisannya mengenai hubungan antara kepemimpinan dengan korupsi yang diibaratkan

sebagai simbiosis mutualisme bagi oknum yang korup. Sanusi (2009), dalam jurnal konstitusi yang mengangkat tema relasi antara korupsi dan kekuasaan, menghasilkan bahwa ada hubungan antara korupsi dengan kekuasaan. Salam (2010), meneliti tentang kekuasaan dan korupsi (praktik niermoral pejabat publik pasca-orde baru), menyatakan bahwa terdapat pengaruh antara kekuasaan dan korupsi. Begitu pula dengan penelitian yang dilakukan oleh Haboddin (2011), yang mengangkat tema kekuasaan dan korupsi di tingkat lokal, menyatakan terdapat korelasi positif antara kekuasaan dengan tindak korupsi di tingkat lokal. Penelitian Faisal (2013), yang menganalisis *fraud* di sektor pemerintahan Kabupaten Kudus, mengatakan terdapat pengaruh negatif antara gaya kepemimpinan terhadap *fraud*.

Kecurangan dalam jenis apapun, menjadi topik yang menarik untuk dibahas dan ditelusuri, karena topik ini terus berkembang setiap waktunya. Penelitian ini memiliki kesamaan dengan peneliti sebelumnya yaitu mengangkat tema pengaruh kekuasaan terhadap tindak kecurangan. Namun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian ini meneliti tentang pengaruh dari jabatan dan gaya kepemimpinan yang dihubungkan dengan kekuasaan terhadap penyalahgunaan aset. Topik penyalahgunaan aset sangat jarang untuk diteliti di Indonesia. Perbedaan yang lain adalah terdapat objek penelitian/unit analisis yang jelas yaitu di Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Berbagai uraian di atas melatarbelakangi peneliti untuk mengangkat topik penelitian ini. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh jabatan, gaya kepemimpinan dan kekuasaan (*power*), terhadap terjadinya kasus penyalahgunaan aset (*asset missappropriation*) di Kabupaten Bangkalan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan

penelitian yang berjudul “Pengaruh Jabatan dan Gaya Kepemimpinan terhadap Penyalahgunaan Aset dengan *Power* sebagai variabel Intervening” (studi pada SKPD Kabupaten Bangkalan).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah jabatan berpengaruh signifikan terhadap kekuasaan (*power*)?
2. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap kekuasaan?
3. Apakah jabatan berpengaruh signifikan terhadap penyalahgunaan aset (*asset missappropriation*) pada Kabupaten Bangkalan?
4. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap penyalahgunaan aset pada Kabupaten Bangkalan?
5. Apakah kekuasaan (*power*) berpengaruh signifikan terhadap penyalahgunaan aset pada Kabupaten Bangkalan?
6. Apakah jabatan berpengaruh signifikan terhadap penyalahgunaan aset dengan kekuasaan (*power*) sebagai variabel *intervening*?
7. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap penyalahgunaan aset dengan kekuasaan (*power*) sebagai variabel *intervening*?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada perumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh jabatan terhadap kekuasaan.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kekuasaan (*power*).
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh jabatan terhadap kasus penyalahgunaan aset (*asset missappropriation*) pada Kabupaten Bangkalan.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap penyalahgunaan aset pada Kabupaten Bangkalan.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh kekuasaan terhadap penyalahgunaan aset (*asset missappropriation*) pada Kabupaten Bangkalan.
6. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh jabatan terhadap penyalahgunaan aset dengan kekuasaan (*power*) sebagai variabel *intervening*.
7. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap penyalahgunaan aset dengan kekuasaan (*power*) sebagai variabel *intervening*.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan:

1. Manfaat bagi akademisi:

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menambah bukti empiris dari penelitian-penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penyalahgunaan aset maupun kekuasaan.

2. Manfaat bagi peneliti selanjutnya:

Dapat menjadi acuan, bahan pembanding dan referensi untuk peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan tema yang sama, sehingga kekurangan yang ada pada penelitian ini bisa disempurnakan.

3. Manfaat bagi peneliti:

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan kepada penulis mengenai pengaruh jabatan dan gaya kepemimpinan juga kekuasaan terhadap penyalahgunaan aset.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab 1: Pendahuluan

Bab ini berisi mengenai apa yang akan dibahas dalam penelitian ini. Bab ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

Bab 2: Landasan Teori

Di Bab ini menjadi dasar peneliti untuk membuat hipotesis.

Bab 3: Metode Penelitian

Di dalam Bab ini peneliti akan menunjukkan jenis penelitian yang akan digunakan, populasi dan sampel penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel, pengukuran variabel, teknik pengujian data dan uji hipotesis.

Bab 4: Hasil dan Pembahasan

Di dalam Bab ini berisi tentang analisis hasil penelitian dan pembahasannya.

Bab 5: Penutup

Di Bab terakhir ini berisi tentang simpulan, keterbatasan dan saran, serta kontribusi penelitian yang diharapkan dapat membangun penelitian berikutnya yang terkait.