

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena *fraud* pada pengelolaan keuangan daerah masih sering terjadi hingga saat ini, temuan berulang dan segala macam konsekuensi hukum seolah tidak memberikan efek jera bagi para pelaku *fraud*. *Fraud* pada anggaran belanja langsung yang terdiri dari beberapa akun seperti akun anggaran belanja makan dan minum, pengadaan ATK, pemeliharaan kendaraan dan perjalanan dinas adalah sebagian dari akun-akun anggaran belanja resmi yang masih sering dimanipulasi dan sangat mudah penyiasatannya dilakukan *fraud* (Setiawan, 2013). Akun-akun di atas dalam penelitian ini diistilahkan dengan *ghost account*.

Istilah penamaan *ghost account* merupakan suatu bentuk nilai fiktif yang terkandung di balik akun-akun yang terdapat di pos anggaran belanja resmi dalam pengelolaan keuangan daerah yang berkedok pada pencatatan formal administratif yang peruntukannya digunakan untuk mengisi sumber dana taktis atau bisa dikatakan *ghost account* sebagai dana taktis yang terselubung. Mekanisme pencatatan seperti: pengeluaran kas, penerimaan kas serta pengelolaan asetnya menjadi ruang bagi pengelola keuangan daerah untuk berkreasi dalam memanipulasi angka-angka di balik akun-akun *ghost account*. Pencatatan akun yang dibuat seolah-olah baik (nilai fiktif) dan sesuai dengan apa yang sudah dianggarkan sebelumnya,

tidak lepas dari pada lakon para aktor pengelola keuangan daerah (Setiawan, 2013).

Modus operandi *ghost account* pada umumnya terjadi di semua tahapan dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan penatausahaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban. Dalam tahapan perencanaan pelaku cenderung “memainkan angka” dengan mengkondisikan rincian objek belanja, penganggaran objek belanja yang tidak perlu, dan *memark-up* kualitas dan kuantitas objek belanja. Dalam tahapan pelaksanaan dan penatausahaan, pola yang digunakan adalah “memaksakan” anggaran 100% dengan memainkan nota kosong dengan stempel dan tanda tangan palsu. Sementara dalam tahap pelaporan dan pertanggungjawaban dengan cara memanipulasi pelaporan dan pertanggungjawaban sedemikian rupa sehingga sulit untuk dilacak, Sholihah, et., al (2016).

Lakon para aktor terhadap akun-akun *ghost account* dengan segala modus operandinya yang berkedok pada akun-akun pos anggaran resmi dalam pengelolaan keuangan daerah menjadi sangat tidak relevan dengan cita-cita dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Pada dasarnya semangat dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia diharapkan untuk meningkatkan kemandirian serta mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Salah satu aspek dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah mendorong terciptanya pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel dimana pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan

secara ekonomis, efisien dan efektif (Agustina, 2013). Berdasarkan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan, pemerintah daerah diharapkan mampu mencapai pengelolaan keuangan pada pelaksanaan otonomi daerah.

Ada tiga tahapan dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, serta tahap pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Dalam proses perencanaan terdapat dua dokumen yang harus dipersiapkan yaitu Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahunan yang dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan nota kesepakatan yang berisi pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD).

Selanjutnya tahap pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, dalam tahapan ini yang bertanggung jawab membuat Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) adalah SKPD yang kemudian diverifikasi oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). Adapun tujuan dari penyusunan Rancangan DPA-SKPD adalah program anggaran kegiatan yang tepat sasaran. DPA-SKPD yang sudah diverifikasi kemudian disahkan oleh PPKD yang selanjutnya dijadikan dasar dalam pelaksanaan anggaran oleh SKPD. Selain itu SKPD bertanggung jawab membuat anggaran kas masuk dan kas keluar untuk membiayai pelaksanaan kegiatan untuk setiap periodenya.

Adapun tahap terakhir dalam pengelolaan keuangan daerah adalah tahap pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Dalam tahapan ini ada dua kelompok yang wajib melakukan pelaporan dan pertanggung jawaban keuangan daerah yang pertama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang wajib menyusun laporan keuangan yang terdiri dari laporan realisasi keuangan, neraca dan catatan atas laporan keuangan (Mansoara, 2013), yang kedua Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang bertanggung jawab atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan.

Seiring dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di Indonesia yang diharapkan berjalan dengan transparan dan *akuntable*, masih banyak sekali terjadi tindakan *fraud* di dalamnya (Hasiara, 2011; Razak et al, 2011). Berdasarkan laporan tahunan yang dilansir oleh Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK (2019), banyak sekali ditemukan kecurangan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang terjadi di Indonesia yang dikelompokkan berdasarkan data penanganan perkara TPK diantaranya: penyelidikan terdapat 142 kasus, penyidikan 268 perkara, 152 perkara yang dilimpahkan ke penuntutan, penuntutan 234 perkara, 142 perkara yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), dan putusan/eksekusi 136 perkara. *Fraud* pada pengelolaan keuangan daerah bentuk daripada manipulasi laporan keuangan yang *outside* dalam peraturan yang berlaku (Muhtar, Sutaryo, & Sriyanto, 2018). Hal ini juga diperkuat dari

informasi terbaru yang peneliti kutip dari kompas.com tanggal 26 Juni 2018:

“Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melimpahkan berkas perkara penyidikan dengan tiga tersangka kasus dugaan suap pengadaan barang dan jasa di Pemerintah Kota Kendari tahun 2017-2018 ke tingkat penuntutan.(...) tiga tersangka itu adalah Wali Kota Kendari Adriatma Dwi Putra, mantan Wali Kota Kendari Asrun dan mantan Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Kendari Fatmawaty Faqih.(...) KPK menduga uang suap itu untuk biaya politik ayah Adriatma, Asrun, yang sedang mencalonkan diri sebagai calon Gubernur Sultra di Pilgub Sultra 2018. Adapun PT SBN merupakan perusahaan yang diduga kerap mendapatkan proyek dari Wali Kota Kendari. Menurut KPK, awalnya staf PT BSN melakukan penarikan uang Rp 1,5 miliar dari sebuah bank di Kendari. Hasmun kemudian menambahkan uang Rp 1,3 miliar, sehingga seluruhnya berjumlah Rp 2,8 miliar”.

Fraud yang terjadi dalam konteks pengelolaan keuangan daerah sudah banyak diteliti oleh peneliti-peneliti sebelumnya secara akademisi. Seperti yang dilakukan oleh Manossoh (2016) tentang faktor-faktor penyebab terjadinya *fraud* pada pengelolaan keuangan daerah yaitu karena adanya tekanan, kesempatan, dan pembenaran, hal ini dapat dilihat dari sistem dan perilaku pengelola keuangan daerah yang akan berdampak pada baik tidaknya pengelolaan keuangan daerah. Penelitian terkait *fraud* pada pengelolaan keuangan daerah juga pernah diteliti oleh Andhayani (2017) yang mengupas dampak penerapan akrualisasi akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah, dimana temuannya menunjukkan bahwa akrualisasi akuntansi dapat menimbulkan potensi terjadinya konflik dan korupsi dikarenakan kurangnya kompetensi terkait akuntansi yang dimiliki bendahara selaku pengelola keuangan daerah. Demikian juga Syahrina *et al* (2017) menunjukkan bahwa yang menjadi sumber pemicu *fraud* adalah

adanya faktor “budaya” mencari keuntungan dari pelaku *fraud* dengan berbagai cara-cara licik sebagai modus operandinya seperti memanfaatkan kebutuhan instansi pemerintah, penyalahgunaan wewenang, dan strategi dalam mensiasati ketentuan keuangan negara baik untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan golongan.

Salah satu perilaku *fraud* yang sering terjadi pada pengelolaan keuangan daerah adalah penganggaran dana taktis yang dilakukan diluar ketentuan perundang-undangan (Setiawan, 2013). Dana taktis sendiri dikatakan illegal seiring dihapusnya dana taktis dari akun penganggaran keuangan daerah. Pada awalnya penganggaran dana taktis diperoleh dari uang Daftar Isian Proyek (DIP) yang sekarang berubah menjadi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) akan tetapi seiring dengan berjalannya waktu penganggaran dana taktis dihapus. Mengingat pentingnya keberadaan dana taktis dalam suatu SKPD, mendorong para aktor pengelola keuangan daerah untuk mencari sendiri anggaran di luar budget resmi (*Non Budgeter*). Menurut informasi yang diperoleh dari informan kunci, banyak sekali pelaku pengelola keuangan daerah yang me *mark-up* anggaran resmi seperti (Anggaran untuk pengadaan ATK, anggaran makan minum kegiatan, anggaran perjalanan dinas, dan anggaran pemeliharaan kendaraan) yang peruntukannya mengisi pos anggaran dana taktis.

Fenomena terkait dana taktis sebenarnya sudah tidak asing lagi yang menggegerkan publik seperti dana taktis presiden tahun anggaran 2012 yang menjadi sorotan Seknas Forum Indonesia (SEKNAS FITRA) untuk Transparansi Anggaran. Hal ini dianggap

melanggar Undang-undang RI No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, Peraturan Pemerintah RI No. 8 tahun 2006 tentang pelaporan dan kinerja instansi pemerintah serta peraturan menteri keuangan RI No. 165/PMK.02/2011 tentang tata cara pergeseran anggaran belanja dari bagian anggaran bendahara umum negara pengelola belanja kepada bagian anggaran K/L ([Http://Kompas.com/](http://Kompas.com/), 2012). Penggunaan dana taktis yang sebenarnya digunakan untuk kegiatan yang bersifat insidentil dan *urgent* ternyata digunakan untuk kegiatan yang bersifat tahunan atau rutin seperti dana operasional presiden (Kunjungan kerja VVIP presiden, rapat kerja pemerintah, bantuan kemasyarakatan yang bersifat sosial, organisasi, keagamaan, dan pendidikan).

Selain itu juga banyak sekali modus dalam memainkan akun-akun anggaran belanja yang diperuntukkan sebagai sumber dana taktis seperti temuan BPK terhadap penggunaan anggaran Pemkot Bengkulu tahun 2017 di sekretariat Kota Bengkulu adalah manipulasi anggaran makan dan minum yang berpotensi merugikan negara sebesar Rp. 360,1 juta. Realisasi belanja makan dan minum dibayar melalui mekanisme SP2D UP/GU/TU. Adapun modusnya adalah menaikkan SPJ seperti jumlah porsi yang dipesan tidak sesuai dengan data yang ditemukan oleh BPK pada saat klarifikasi pada sejumlah pihak ketiga atau penyedia makan dan minum (<https://RakyatBengkulu.com/>, 2017). Dan yang paling mencengangkan terkait modus *ghost account* terjadi di Pemprov DKI Jakarta baru-baru ini, berdasarkan berita yang dilansir merdeka.com terkait anggaran ATK yang menjadi temuan di Sudin Jakarta timur dirasa tidak masuk

akal oleh gubernur Anies Baswedan, dimana untuk pos anggaran belanja ATK saja mencapai Rp 409,6 Miliar, dan anggaran ini meningkat untuk penganggaran di tahun 2020 hingga mencapai Rp1,722 Triliun (<https://merdeka.com>).

Penelitian terkait *fraud* yang terjadi pada pengelolaan dana taktis pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, seperti penelitian yang dilakukan oleh Setiawan et.,al (2013), yang berusaha menggali “**Sisi Gelap**” terkait dana taktis dengan menyingkap lakon atau aktor yang menjadi intelektual dibalikny. Penelitiannya dilakukan pada entitas terkecil pemerintahan daerah yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD, dimana dalam penelitiannya, Setiawan memaknai “*Dana Taktis*” bukan sebagai bentuk tindakan *fraud* sepenuhnya, melainkan memaknai “*Dana Taktis*” sebagai “*System-Driven (Un) Fraud*”, karena bukan rahasia lagi bahwasanya dalam prakteknya “*Dana Taktis*” ini dilakukan melalui mekanisme yang terbuka dan diketahui oleh semua pihak terkait.

Penelitian ini berbeda dengan riset sebelumnya terkait dana taktis yang disorot dari sisi lakon atau aktor pelaku. Riset ini mencoba menelisik akun-akun yang seringkali dilakukan oleh pelaku untuk mengumpulkan dana taktis. Penelitian ini dilakukan di salah satu SKPD yang bertanggung jawab mengelola keuangan daerah di salah satu Pemerintah Daerah yang terjangkit kasus pengadaan makan dan minum menurut putusan PN Surabaya Nomor 289/PID.SUS/TPK/2016/PN SBY Tahun 2016 selanjutnya disebut dalam fokus penelitian ini (Kabupaten Ke’ Lesab). Hal ini diperkuat

dengan adanya informasi yang diperoleh dari informan kunci (Kacong) selaku Pejabat Pembuat Komitmen di salah satu SKPD di Pemerintah Kabupaten Ke' Lesab terkait adanya temuan BPK di tahun 2014 yang mengharuskan hampir keseluruhan SKPD untuk mengembalikan sejumlah uang yang menjadi kerugian negara.

Penelitian ini menjadi menarik dari sebelumnya karena riset ini akan membedah secara dokumen seperti peraturan dan SOP akun-akun siluman "*ghost account*" (Anggaran untuk pengadaan ATK, anggaran makan minum kegiatan, anggaran perjalanan dinas, dan anggaran pemeliharaan kendaraan) yang dijadikan sasaran para pelaku untuk mengumpulkan dana taktis. Istilah *ghost account* sebagai bentuk metafora dari akun makan dan minum, pengadaan ATK, perjalanan dinas, dan pemeliharaan kendaraan yang dengan sangat mudah dapat digelapkan oleh pelaku. Secara implisit akun siluman ini dapat menjelma menjadi bentuk pengelolaan keuangan yang transparan, tetapi juga dapat menjadi tidak berimbang jika nilai-nilai materil akun-akun siluman ini melebihi sewajarnya. Secara realitas, akun-akun ini nilainya memang tidak begitu materil, namun jika diakumulasikan dari nilai akun yang kecil-kecil ini akan menjadi besar juga. Oleh karena itu, akun-akun tersebut disebut akun siluman (*ghost account*) karena bias menjelma menjadi tidak sewajarnya dalam laporan keuangan daerah.

Selain itu yang menarik lagi, riset ini menggali respon para pelaku *fraud* yang mengumpulkan dana taktis dari akun-akun siluman tersebut. Riset ini juga mengeksplor modus pelaku yang akan

dikomparasikan dengan peraturan dan SOP akun-akun siluman. Di sini akan digali bentuk relasi dan keterkaitannya antara pelaku dan peraturan yang berlaku. Pelaku adalah pengelola keuangan daerah yang bertindak berdasarkan sistem (peraturan yang mengatur). Peraturan adalah sistem yang mengatur para pelaku bertindak sesuai dengan kaidah-kaidah sistem tersebut. Oleh karena itu, riset ini akan menegaskan antara pelaku dan sistem terkait pengumpulan dana taktis dari akun-akun siluman di atas.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di latar belakang, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana realitas praktik *ghost account* terkait pengumpulan dana taktis di Pemerintah Kabupaten Ke' Lesab yang dilakukan secara ilegal?
2. Apa motif pelaku melakukan *fraud* terkait pengumpulan dana taktis dari *ghost account* tersebut?
3. Bagaimana bentuk dan pencegahan dan pendeteksian terhadap *fraud* terkait pengumpulan dana taktis dari *ghost account* tersebut?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk menelisik bagaimana praktik-praktik *ghost account* terkait pengumpulan sumber dana taktis di Pemerintah Kabupaten Ke'Lesab.
2. Untuk mengungkap motif pelaku melakukan *fraud* terkait praktik-praktik *ghost account* pengumpulan sumber dana taktis di

Pemerintah Kabupaten Ke'Lesab.

3. Menguraikan bentuk pencegahan dan pendeteksian terhadap praktik-praktik *ghost account* pengumpulan dana taktis di Pemerintah Kabupaten Ke'Lesab..

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diharapkan penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis Riset ini memiliki manfaat teoritis dalam hal pengayaan literasi terkait dengan pencegahan dan pendeteksian *fraud*. pencegahan dan pendeteksian *fraud* yg diungkap dalam penelitian ini adalah dalam kecurangan dana taktis di skpd Nyaman Ongghu Kabupaten Ke' Lesab.

2. Manfaat Praktis

Bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terkait realita pengelolaan keuangan daerah di SKPD Nyaman Onggu Kabupaten Ke' Lesab, bahwasanya masih banyak terjadi *fraud* di dalamnya.

Bagi Inspektorat, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk memeriksa pos-pos akun anggaran resmi yang berpotensi *fraud*, dengan cara memeriksa semua tahapan pengelolaan keuangan daerahmulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan penatausahaan, serta pelaporan dan pertanggungjawabanya.