

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan era reformasi yang diawali dengan runtuhnya pemerintahan orde baru telah membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Era reformasi telah melahirkan tuntutan terkait penerapan tentang tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu yang menjadi poin dalam tuntutan tersebut adalah reformasi birokrasi, dimana posisi birokrasi sebelum reformasi adalah jauh dari konsep “melayani” sehingga berdampak terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme yang menjadi bagian dari kinerja birokrasi.

Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia tidak lepas dari adanya keberadaan korupsi atau *fraud* dalam hal ini yaitu *ghost employee*. Kementrian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengungkapkan bahwa pegawai fiktif diseluruh Indonesia mencapai 57.000 pegawai. Menurut Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DKI Jakarta dari data yang diperoleh terdapat 1.000 pegawai diantaranya telah pensiun tapi masih tetap masuk daftar gaji pegawai aktif sedangkan sisanya yaitu 848 pegawai diperkirakan pegawai yang mempunyai kasus pidana yang belum *inkracht*. Selanjutnya, Deputy Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur, dan Pengawasan Kemenpan menyatakan bahwa terdapatnya 57.000 pegawai fiktif karena belum semua daerah di Indonesia menggunakan sistem *online* dalam data kepegawaiannya (Kompas, 2016).

Kasus *ghost employee* lainnya terdapat pada Pemprov DKI Jakarta. Pernyataan Gubernur DKI menyebutkan bahwa terdapat petugas Dinas Kebersihan fiktif. Hal tersebut ditemukan ketika Pemprov DKI hendak

membayarkan upah pegawai kebersihan. Menurut Gubernur DKI, bahwa tenaga kebersihan honorer di Dinas Kebersihan Pemprov DKI mencapai 20 ribu pegawai namun setelah diperiksa hanya terdapat belasan ribu pegawai kebersihan yang merupakan pegawai kebersihan swasta. Melalui rekening koran ditemukan modus meminjam nama untuk pekerja kebersihan fiktif (Detiknews, 2015).

Salah satu bentuk *ghost employee* juga terjadi di Samarinda. Menurut informasi tersebut Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Samarinda menunjukkan bahwa terjadi kebocoran anggaran keuangan oleh PT. Pertamina. Kebocoran tersebut dilakukan oleh tiga karyawan PT. Pertamina yang didakwa adalah menikmati gaji fiktif hingga mencapai Rp 2,3 miliar. Modus yang dilakukan adalah mengedit slip gaji dan memalsukan tanda tangan sehingga gaji yang diterima menjadi tiga kali lipat lalu mereka membagi kelebihan gaji tersebut. Hal tersebut sudah berlangsung sejak tahun 2011 hingga akhir 2013 (KaltimPost, 2016).

Kejadian *ghost employee* yang terjadi di Indonesia juga ditemui di beberapa negara. Penelitian Lewis & Pettersson (2009) menunjukkan adanya keberadaan *ghost employee* di Papua Nugini. Penelitian tersebut mengungkapkan adanya perbedaan mencolok antara jumlah guru dalam daftar gaji dengan jumlah guru yang aktif di sekolah untuk sampel 205 sekolah yang disurvei. Survei tersebut menunjukkan jumlah 15 persen dari total jumlah guru yang ada adalah *ghost employee*. Sebuah survei juga dilakukan oleh Bank Dunia untuk mengidentifikasi *ghost employee* pada sektor publik, survey tersebut menunjukkan bahwa *ghost employee* banyak ditemukan pada profesi guru dan petugas kesehatan (Reinikka & Svensson 2006).

Dari beberapa kasus *ghost employee* yang tersebut diatas, peneliti juga menemui fakta terdapatnya praktek *ghost employee* di Kabupaten "ABC". Pegawai pada Kabupaten "ABC" dibagi menjadi dua yaitu Aparatur Sipil Negara

(ASN) dan Pegawai Tenaga Harian Lepas (THL). Kerugian yang disebabkan oleh *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” yaitu sejumlah 534 THL dari 4.100 THL atau 13,02% THL yang melakukan praktek *ghost employee* dan disinyalir kerugian pemerintah Kabupaten “ABC” akibat *ghost employee* mencapai Rp. 6.087.600., 000 Sedangkan untuk ASN yang melakukan *ghost employee* lebih sedikit, ASN yang melakukan praktek *ghost employee* berjumlah 158 ASN dari 9.126 pegawai ASN atau hanya sebesar 1,73%. Jumlah tersebut lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah *ghost employee* yang dilakukan oleh pegawai THL. Hal ini dapat disebabkan karena aturan atau sistem penggajian untuk ASN lebih akurat dan jelas.

Sistem penggajian untuk ASN sudah jelas karena telah menggunakan sistem *online* dan *payroll* sehingga untuk melakukan kecurangan sangat kecil tapi tidak menutup kemungkinan bisa terjadi kecurangan. Di sisi lain, pegawai THL dalam penggajiannya menggunakan sistem *check list* yang pencairannya cukup mencantumkan jumlah pegawai dengan menyertakan tanda pengesahan kepada Badan Kepegawain Daerah (BKD), Inspektorat dan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD), sistem tersebut rentan sekali terjadi kecurangan. Kerentanan tersebut muncul karena tidak ada mekanisme *cross check* antara data yang diajukan dengan fakta di lapangan. Hal tersebut menyebabkan terjadinya jumlah gaji pegawai yang diajukan lebih banyak dibandingkan dengan jumlah pegawai yang aktif bekerja.

Adanya sistem penggajian tersebut memicu munculnya *ghost employee* yaitu mereka hanya menerima gaji tapi tidak melaksanakan kewajiban sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun pegawai Tenaga Harian Lepas (THL). Mereka hanya menerima gaji setiap bulannya. Terdapat beberapa alasan mengapa mereka melakukan hal tersebut yakni kesenjangan antar pegawai, adanya beban keluarga sehingga mereka perlu bekerja ditempat yang lebih

menjanjikan, adanya tidak kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) yang ada, dan adanya tebang pilih pegawai sehingga mereka merasa tidak dihargai.

Keberadaan *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” dapat terdeteksi dengan tingkat kehadiran yang kurang dari ketentuan. Hal itu dapat diidentifikasi menggunakan bukti absensi masuk kantor. Ketidakhadiran karyawan dapat pula dipicu dengan adanya tupoksi yang tidak berjalan karena tidak sejalan dengan pimpinan. Ditinjau dari sisi perekonomian, karyawan enggan untuk masuk kantor, dikarenakan disibukkan melakukan pekerjaan diluar kantor pada saat jam kantor (*double job*) untuk dapat memenuhi kebutuhan perekonomiannya.

Beberapa penyebab terjadinya *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” yakni dengan adanya pegawai yang kerap mangkir dari pekerjaan dan lebih mementingkan pekerjaan diluar (*double job*). Hal ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi sehari-hari karena gaji telah minus. Untuk mensiasati kebutuhan sehari-hari, mereka mencari pekerjaan lain untuk memenuhi kebutuhan.

Pemicu lain adanya *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” selain adanya gaji minus adalah karena mereka tidak sepaham dengan atasan sehingga mereka merasa tersisihkan dan tidak dihargai, serta adanya tebang pilih pegawai sehingga pegawai tersebut enggan untuk melaksanakan tupoksi yang ada. Selain itu kejadian *ghost employee* di Kabupaten “ABC” juga terjadi karena adanya pengendalian internal yang lemah di Organisasi Pemerintah Daerah (OPD). Hal ini dikarenakan kurangnya pengawasan dan pengendalian dari atasan langsung.

Sistem pencatatan kehadiran yang digunakan sebenarnya sudah memakai sistem absensi manual dan elektronik akan tetapi absensi elektronik hanya digunakan sebagai Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) sedangkan absensi manual disetor ke BKD sebagai daftar kehadiran pegawai untuk

pembayaran gaji bulanan. Terjadinya *ghost employee* di Kabupaten “ABC” juga disebabkan tidak berjalannya tupoksi karena terlalu banyaknya pegawai sehingga kinerja pegawai tidak maksimal (banyaknya pegawai menganggur) dengan banyaknya pegawai menganggur maka kesempatan untuk melakukan *ghost employee* sangat terbuka, selain pegawai yang menganggur dampak dari terlalu banyaknya pegawai yakni pekerjaan yang seharusnya dapat diselesaikan satu pegawai malah diselesaikan oleh lebih dari satu pegawai. Dari berbagai hal diatas, kejadian *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” juga tidak bisa dipisahkan dengan adanya *management fraud*.

Management fraud dapat terjadi karena pimpinan dimungkinkan juga membuat skema untuk menyembunyikan atau menggambarkan dengan jelas apa yang dilakukan organisasi atau bagaimana organisasi melakukannya. Kata kunci dalam definisi ini adalah di mana pimpinan senior dengan sengaja melakukan tindakan yang menyesatkan orang secara material tentang nilai sebenarnya dari aset, transaksi, atau posisi organisasi (Beasley, 1996). Hal tersebut terjadi pada Kabupaten “ABC” dimana pimpinan membiarkan serta tidak melakukan teguran serta terkesan “menutup-nutupi” terdapat beberapa pegawai yang hanya melakukan *finger print* tapi mereka tetap menerima gaji secara penuh tanpa melaksanakan kewajiban sebagai ASN, sehingga mereka melakukan hal tersebut berulang-ulang.

Adanya *ghost employee* akan berdampak pada keberlangsungan kinerja birokrasi secara kelembagaan. Dalam struktur organisasi tentunya komposisi pegawai dalam satu organisasi sudah diukur sesuai dengan beban tugas dan kebutuhannya sehingga apabila berkurang akan berpengaruh pada kinerja yang dihasilkan. Salah satu contoh adalah ketika dalam satu organisasi ada *employee fraud* ini akan berdampak pada kinerja pegawai yang lain dan akan mempengaruhi persepsi pegawai yang lain. *Ghost employee* mempengaruhi

pemerintah dalam banyak hal. Menurut Thurston (2012) banyak negara memiliki persentase *ghost employee* yang tinggi dalam daftar gaji mereka dan dimana orang yang tidak bekerja dibayar dari dana yang seharusnya sudah digunakan untuk menyediakan layanan seperti pendidikan dan kesehatan serta juga membayar orang-orang yang ada bekerja dengan upah yang layak.

Selain itu, gaji yang dibayarkan kepada *ghost employee* mengurangi dana pemerintah yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat (Gee et al., 2010). Ketidakmampuan pemerintah untuk secara efektif menangani *ghost employee* di pelayanan publik adalah karena pengetahuan yang tidak memadai tentang fenomena tersebut. Untuk mengeliminasi kecurangan tersebut, perlu dipahami sifat kecurangan dan bagaimana hal itu dilakukan dengan tersembunyi (Kassem & Andrew 2012). Informasi yang akurat tentang penipuan sangat penting dalam perencanaan untuk meminimalkan kerugian *fraud* (Gee et al., 2009). Dorotinsky and Pradhan (2007) menjelaskan ada beberapa jenis kecurangan yang sering terjadi terkait dengan *ghost employee* yaitu :a) tidak adanya peraturan yang jelas tentang perekrutan, b) tidak adanya kontrol manajemen, pengendalian internal, c) tidak adanya atau kelemahan dalam audit internal, audit eksternal, d) tidak adanya pencatatan gaji, e) sistem pencatatan yang lemah, dan f) tidak adanya mandat dari atasan untuk meninjau ulang laporan keuangan yang ada.

Terdapat beberapa strategi untuk mengatasi *ghost employee* yang pertama menurut Bank Dunia 2008, salah satu cara potensi untuk mengatasi tata kelola yang buruk dalam pengelolaan keuangan publik adalah penganggaran berbasis kinerja, yang menghubungkan dana yang dialokasikan ke keluaran atau hasil yang terukur untuk memperbaiki alokasi sumber daya dan efisiensi penggunaan sumber daya untuk meningkatkan kualitas pengeluaran publik dan penyediaan layanan publik.

Kedua untuk mengurangi kecurangan (*fraud*), menyatakan bahwa setiap organisasi memiliki audit internal sehingga pegawai dapat terkontrol kinerja dan tanggungjawabnya sebagai ASN serta dapat mengurangi kecurangan dalam menerima job (*double job*) sehingga setiap pegawai menerima job sesuai tupoksi serta menjalankan tanggungjawabnya sebagai ASN (Coram *et al.* 2008).

Ketiga menurut Mulyadi (1998) ada empat elemen pokok yang perlu diperhatikan, yaitu: a) struktur organisasi yang memisahkan tanggungjawab fungsional dengan tegas, b) sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang memberikan perlindungan yang cukup kepada harta, utang, pendapatan dan biaya, c) praktik yang sehat dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam organisasi, d) karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggungjawab. Ketiga hal tersebut adalah strategi untuk mengatasi adanya *ghost employee* khususnya pada sektor publik.

Ketidakmampuan pemerintah untuk menangani *ghost employee* di pelayanan publik secara efektif adalah karena pengetahuan yang tidak memadai tentang fenomena tersebut. Untuk mengeliminasi kecurangan tersebut, perlu dipahami sifat kecurangan dan bagaimana hal itu dilakukan dengan tersembunyi (Kassem & Andrew 2012). Informasi yang akurat tentang penipuan sangat penting dalam perencanaan untuk meminimalkan kerugian *fraud* (Gee *et al.*, 2009).

Dari latar belakang yang telah disebutkan diatas maka perlu diketahui adanya upaya pencegahan *ghost employee* pada suatu organisasi pemerintahan karena *ghost employee* dapat merusak keberlangsungan suatu organisasi. Dalam penelitian ini akan digunakan pendekatan studi kasus untuk pencegahan adanya *ghost employee* pada ASN maupun pegawai THL di Kabupaten "ABC". Dengan menggunakan metode kualitatif studi kasus diharapkan dapat digali lebih dalam kenapa ASN serta pegawai THL pada Kabupaten "ABC" dengan sengaja

melakukan *ghost employee* dan bagaimana cara-cara pencegahannya. Dalam penelitian ini, yang dijadikan sebagai objek penelitian adalah Aparatur Sipil Negara dan Tenaga Harian Lepas yang sengaja melakukan *ghost employee*, karena sebagai pegawai sektor publik, mereka adalah abdi masyarakat yang seharusnya bekerja sepenuh hati melayani masyarakat seperti yang tertuang pada panca prasetya korpri sebagai pedoman utama ASN. Berdasarkan uraian diatas, maka perlu diadakan penelitian untuk mengkaji bentuk kecurangan pada Kabupaten “ABC” dengan judul **STRATEGI MITIGASI FRAUD : STUDI GHOST EMPLOYEE PADA KABUPATEN “ABC”**.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana fenomena/praktek *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” serta strategi apa yang diambil oleh pemerintah Kabupaten “ABC” dalam mengurangi praktek *ghost employee*.

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui praktek *ghost employee* pada Kabupaten “ABC” memberikan masukan kepada Kabupaten “ABC” dalam mengurangi *ghost employee*.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoritis, Penelitian ini diharapkan mampu memperkaya analisis bentuk-bentuk kecurangan (*fraud*) yang dapat timbul diantaranya meliputi *management fraud* dan *employee fraud*. Selain itu, harapannya bisa ditindaklanjuti dalam pengembangan dan penelitian lain dengan metode yang baru.

Secara praktis, penelitian ini juga diharapkan berguna bagi pemerintah maupun OPD bersangkutan:

a. Bagi Pemerintah

1. Bagi pemerintah, diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai penggajian pegawai untuk membuat struktur penggajian yang baru khususnya bagi THL agar tidak ada lagi praktek *ghost employee* pada Kabupaten “ABC”.
2. Sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah di dalam menentukan kebijakan dalam pemberian sanksi bagi pegawai yang melakukan praktek *ghost employee*.

b. Bagi Badan Kepegawaian Daerah (BKD)

1. Penyelenggara Daerah, baik di tingkat masing-masing BKD maupun pada OPD yang digunakan sebagai dasar pijakan dalam melakukan reformasi birokrasi yang mampu menciptakan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).
2. Sebagai bahan pertimbangan untuk penilaian kinerja pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

c. Bagi Inspektorat Daerah

1. Sebagai tambahan evaluasi bagi inspektorat dari sisi kepatuhan pegawai dilingkungan pemerintah. Serta untuk menambah wawasan bagi penulis.
2. Sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan Inspektorat selain pengawasan keuangan daerah juga sebagai pengawasan kinerja maupun absensi pegawai agar tidak ada lagi praktek *ghost employee* dalam rangka mewujudkan *good governance*. Sehingga Inspektorat diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.

- d. Bagi masing-masing OPD pada Kabupaten “ABC”
1. Sebagai bahan pertimbangan suatu organisasi maupun masing-masing OPD dalam mengambil kebijakan kinerja karyawan, gaya kepemimpinan, motivasi, dan disiplin kerja pada OPD terkait untuk mengurangi adanya praktek *ghost employee*.
 2. Bagi OPD, agar nantinya dapat dipergunakan sebagai bahan evaluasi dalam melaksanakan tugas kepemimpinannya dengan adil tanpa memihak salah satu pegawai yakni dengan cara pembagian kinerja pegawai sesuai bidang masing-masing, agar tidak ada lagi praktek *ghost employee* khususnya pada Kabupaten “ABC”.