

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun. 2013 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, yang dimaksud dengan Satuan Kerja Perangkat daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna barang, yang juga melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan pengertian ini dapat dikatakan bahwa SKPD yang berada di setiap daerah pemerintahan bertugas untuk mengelola keuangan Negara yang meliputi beberapa kegiatan diantaranya perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Selain itu, SKPD juga merupakan pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud disini adalah seperti yang telah dipaparkan bahwa SKPD melaksanakan pengelolaan anggaran yang bertujuan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat yang hidup di daerahnya.

Dalam melaksanakan kewajibannya untuk mengelola anggaran, selalu diperlukan adanya barang/jasa yang dapat menunjang keperluan setiap SKPD dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu, setiap SKPD tidak luput dari kegiatan pengadaan barang dan jasa. Kegiatan pengadaan barang dan jasa ini umumnya untuk memenuhi keperluan operasional yang bersifat rutin seperti bahan baku, barang jadi, dan beberapa barang modal seperti bangunan, mesin, serta beberapa peralatan lainnya.

Menurut Perpres No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, dalam Bab I, pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa, yang dimaksud dengan pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Hampir setiap SKPD melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa ini, karena kegiatan pengadaan barang/jasa merupakan salah satu kegiatan utama yang dilakukan oleh SKPD. Kegiatan ini juga merupakan kegiatan yang fungsinya berhubungan langsung dengan kebutuhan serta kesejahteraan masyarakat.

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah menjelaskan bahwa, hampir 35-40% dari APBN/APBD atau setara dengan Rp. 450 triliun disalurkan pada kegiatan pengadaan barang dan jasa ini. Meskipun porsi untuk kegiatan pengadaan barang dan jasa ini berbeda beda di tiap SKPD, akan tetapi kegiatan pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan yang pasti ada dalam setiap SKPD dengan prosentase yang berbeda sesuai atas kebutuhan SKPD tersebut.

Melihat begitu besarnya alokasi anggaran yang disalurkan untuk kegiatan pengadaan barang dan jasa, hal ini juga menimbulkan adanya kesempatan untuk menyalahgunakan besaran alokasi anggaran pengadaan barang tersebut. Ada saja celah dalam proses pengadaan barang/jasa yang disalahgunakan oleh para pejabat yang tidak bertanggung jawab.

Kesempatan dalam menyalahgunakan adanya kegiatan pengadaan barang dan jasa dapat dikatakan cukup besar peluangnya. Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Puspenkum Kejagung RI) menyebutkan

bahwa sumber – sumber potensial korupsi dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa diantaranya adalah : (1) Pemberian suap, penggelapan, (2) Pemalsuan, pemerasan, (3) Penyalahgunaan Jabatan atau wewenang, (4) Pertentangan kepentingan, (5) Pilih kasih, (6) Sumbangan illegal (gratifikasi).

Walaupun telah dibuat peraturan yang secara khusus mengatur bagaimana proses kegiatan pengadaan barang dan jasa, yaitu Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Perpres No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah , Perpres No. 35 Tahun 2011 (perubahan pertama), dan Perpres No.70 Tahun 2012 (perubahan kedua). Beberapa perubahan yang terus digencarkan pemerintah untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya penyalahgunaan dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa. Namun hal ini tidak berdampak signifikan atas penyalahgunaan kegiatan pengadaan barang dan jasa. Masih banyak kasus penyalahgunaan barang dan jasa terjadi di daerah di Indonesia.

Kajian *Indonesian Corruption Watch (ICW)* menyebutkan bahwa sepanjang semester satu tahun 2013, 80% kasus korupsi yang dilaporkan pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah. *ICW* juga menyatakan bahwa Negara telah mengalami kerugian yang cukup banyak akibat kebocoran APBN yang disebabkan oleh kegiatan pengadaan barang dan jasa. *ICW* menyebutkan nilai riil kebocoran APBN yang disebabkan oleh kegiatan ini berkisar antara Rp. 60-70 trilliun per tahun anggaran.

Penyimpangan dan penyalahgunaan dalam hal pengadaan barang dapat terjadi di tiap – tiap tahapan pengadaan barang dan jasa. Para oknum yang tidak bertanggung jawab selalu mencari celah bagaimana agar penyimpangan yang

mereka lakukan dapat menguntungkan diri mereka sendiri dan tidak terdeteksi oleh pihak hukum. Walaupun saat ini pemerintah tengah gencar-gencarnya memerangi tindakan penyimpangan dalam hal pengadaan barang dan jasa, namun kelakuan para oknum pejabat menyalahgunakan kegiatan pengadaan barang dan jasa ini masih saja marak terjadi.

Berdasarkan data rekapitulasi dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara (IHPS) yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) ditemukan beberapa bentuk kasus pengadaan barang dan jasa yang menimbulkan kerugian Negara yaitu : (1) Pengadaan Barang dan Jasa fiktif, (2) Rekanan tidak menyelesaikan pekerjaan, (3) Barang dan Jasa yang telah dihasilkan tidak sesuai, (4) Kekurangan volume pekerjaan atau barang, (5) Kelebihan pembayaran, (6) Pemahalan harga (*mark up* harga), (7) belanja yang tidak sesuai kebutuhan.

Menurut Tuanakotta (2010:436-437), pengadaan publik merupakan sumber utama kebocoran anggaran Negara yang memungkinkan terjadinya penyimpangan dalam bentuk korupsi dan kolusi. Hal ini memberikan kemerosotan pelayanan bagi masyarakat di Indonesia. Hal ini menjadikan pengadaan barang dan jasa bukan lagi untuk memenuhi kepentingan publik. Akan tetapi lebih menjadi sarana untuk menguntungkan para pejabat publik itu sendiri.

Indeks Hasil Pemeriksaan Sementara (IHPS) semester I pada tahun 2013 mengungkapkan sebanyak 13.969 kasus kelemahan system pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang – undangan senilai Rp.56,98 triliun. Dari jumlah tersebut, sebanyak 4.589 kasus merupakan temuan yang berdampak finansial yaitu temuan ketidak patuhan terhadap ketentuan

perundang – undangan yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, dan kekurangan penerimaan senilai Rp. 10,74 triliun.

Hasil pemeriksaan yang signifikan pada semester I tahun 2013 yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah, lembaga perwakilan, dan seluruh pemangku kepentingan antara lain : (1) penyajian dan pengamanan aset tetap, **(2) kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang pada kegiatan pengadaan barang/jasa**, (3) pengelolaan utang Negara, (4) pengelolaan program perluasan akses dan peningkatan mutu Sekolah Menengah Pertama (SMP), (5) pelaksanaan subsidi/kewajiban pelayanan umum. (bpk.go.id)

Temuan BPK RI yang dipaparkan dalam IHPS I Tahun 2013 menjelaskan bahwa masih banyaknya kasus kelemahan pengendalian internal yang berpotensi merugikan Negara. BPK RI juga menyebutkan bahwa, kelemahan pengendalian internal tersebut menyebabkan timbulnya beberapa kesempatan bagi pejabat yang tidak bertanggung jawab untuk merugikan Negara dengan cara melakukan beberapa tindakan *fraud*. BPK RI juga menjelaskan kegiatan yang perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah adalah pada kegiatan pengadaan barang/jasa.

Beberapa kasus pengadaan barang selalu menghiasi media pemberitaan di Indonesia. Kasus pengadaan barang yang biasa dikenal sebagai korupsi selalu menjadi *headline news* setiap harinya. Seperti halnya kasus dugaan korupsi proyek pengadaan barang/jasa yang terjadi di RSUD Bangil Kabupaten Pasuruan Jawa Timur yang diduga melakukan penyimpangan alat kesehatan dan alat kedokteran serta pembangunan gedung HCU di RSUD Bangil pada tahun 2013 sehingga menimbulkan kerugian hingga Rp 3,7 miliar. (beritajatim.com)

Masih dalam lingkup daerah Jawa Timur, kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh tersangka Agus Kuncoro dan NSahrani terkait dengan pembangunan gedung Dirjen Kantor Bea dan Cukai Jatim yang berpotensi merugikan Negara hingga Rp 1,9 miliar. Gedung yang ditargetkan selesai pada tahun 2012, hingga saat ini terbengkalai pembangunannya dikarenakan oleh indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh kedua tersangka tersebut. (merdeka.com)

Tidak transparannya proses pengadaan juga dapat menimbulkan terjadinya penyimpangan dalam kegiatan pengadaan barang. Banyaknya kasus penyimpangan dalam hal pengadaan barang adalah bentuk kegagalan pemerintah dalam mengawasi kinerja para perangkatnya. Hal ini menyebabkan uang rakyat yang seharusnya dimanfaatkan secara efektif untuk pembangunan daerah malah disalahgunakan oleh pejabat daerah yang tidak bertanggung jawab.

Penyimpangan dan penyalahgunaan dalam kegiatan pengadaan barang termasuk dalam kategori *fraud*. *Fraud* (kecurangan) secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu tindak kesengajaan dalam menyalahgunakan sumber daya pemerintah atau perusahaan demi memenuhi kepentingan diri sendiri.

Beberapa kerangka akuntabilitas yang dirancang untuk mencegah adanya penyimpangan kegiatan pengadaan barang di Indonesia telah gagal di laksanakan. Hal ini dibuktikan oleh masih banyaknya kasus tentang pengadaan barang seperti yang telah diuraikan diatas. Menurut Tuanakotta (2010:439-441), kegagalan ini disebabkan oleh beberapa hal mulai dari kerangka hukum yang cacat, pemerintah yang tidak terorganisasi dalam menangani pengadaan, serta pengauditan yang lemah.

Memperkuat sistem pengendalian eksternal saja tidak cukup signifikan dalam mengatasi kecenderungan munculnya *fraud* dalam pengadaan barang dan jasa. Maka dari itu diperlukan pengendalian dari dalam organisasi atau pemerintahan itu sendiri, hal ini biasa disebut dengan pengendalian internal. Pengendalian internal yang akan diteliti disini adalah pengendalian internal berbasis COSO (*Committee of Sponsoring of the Treadway Commission*). Pengendalian internal milik COSO ini memiliki 5 komponen dari pengendalian internal, dimana kelima komponen tersebut sama dengan unsur pengendalian internal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Komponen atau unsur pengendalian internal tersebut adalah : (1) lingkungan pengendalian (*control environment*), (2) penilaian risiko (*risk assessment*), (3) kegiatan pengendalian (*control activities*), (4) informasi dan komunikasi (*information and communication*), dan (5) pemantauan (*monitoring*).

Pengendalian internal disinyalir dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya *fraud* dalam organisasi ataupun sektor publik. COSO (1992) menyebutkan bahwa apabila pengendalian internal suatu organisasi lemah maka kemungkinan terjadinya *fraud* sangat besar. Akan tetapi apabila pengendalian internal dalam suatu organisasi itu kuat, maka kemungkinan terjadi *fraud* dapat diperkecil. Ruslan (2009) dalam Hermiyetti (2010) menyebutkan bahwa pengendalian internal yang baik memungkinkan manajemen siap menghadapi perubahan ekonomi yang cepat, persaingan, pergeseran permintaan pelanggan dan *fraud* serta restrukturisasi untuk kemajuan yang akan datang.

Terdapat beberapa penelitian yang berorientasi pada *fraud* dan pengendalian internal. Penelitian yang dilakukan oleh Hermiyetti (2010),

penelitian ini menganalisis pengaruh antara pengendalian internal dengan *fraud* pengadaan barang. Penelitian ini dilakukan di beberapa rumah sakit di daerah Bandung. Penelitian yang menggunakan metode kuantitatif ini menghasilkan bahwa terdapat pengaruh baik secara simultan maupun parsial antar ke lima komponen pengendalian internal terhadap *fraud* pengadaan barang dan jasa.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Sahrani (2014). Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan objek 44 SDN yang berada di Kecamatan Kokop Kabupaten Bangkalan. Penelitian ini membahas tentang pengaruh komponen pengendalian internal terhadap penyelewengan dana BOS. Hasil dari penelitian ini adalah kelima komponen ini berpengaruh terhadap *fraud* penyelewengan dana BOS pada 44 SDN di Kecamatan Kokop Bangkalan.

Dari beberapa penjelasan yang telah dipaparkan serta masalah – masalah yang terjadi di lingkup pemerintah daerah saat ini, peneliti merasa tertarik untuk mengupas mengenai penerapan pengendalian internal terhadap kecenderungan *fraud* pengadaan barang dan jasa. Hal ini dikarenakan oleh masih banyaknya kasus – kasus *fraud* dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah dan juga walaupun terdapat beberapa penelitian terdahulu yang mengarah pada pengendalian internal, akan tetapi penelitian tersebut tidak mengacu pada pengadaan barang dan jasa secara umum pada setiap SKPD.

Kasus yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai kasus kecurangan pengadaan barang dan jasa, baik itu kasus penyimpangan, penyelewengan, korupsi, serta kasus terbengkalainya proyek yang dikerjakan oleh pemerintah daerah.

Beberapa kasus pengadaan barang pernah terjadi di Kabupaten Sumenep. Diantaranya kasus pengadaan mobil dinas di lingkungan Setkab Sumenep pada Tahun 2009. Kasus ini melibatkan mantan kabag Umum Setkab Sumenep Miftahul Karim sebagai saksi. Sebelumnya para penyidik kejar telah menetapkan AD, rekanan pelaksana proyek pengadaan mobdin sebagai tersangka. Dari hasil penyidikan kejaksaan, proyek senilai Rp 250juta untuk pengadaan dua mobil toyota avanza hanya dibelikan satu mobil saja. Akibat tindakan tersangka, negara mengalami kerugian sebesar Rp125juta. (Radar Madura, Jumat 12 Juni 2009)

Kasus selanjutnya terungkap pada tahun 2010. Dua mantan pejabat Sumenep menjadi tersangka atas pengadaan dua unit kapal bekas yang merugikan negara sebesar Rp.742.405.540,00. Kasus ini menyeret nama mantan Kepala Kantor Pengelolaan Kekayaan Daerah (KPKD) Kab. Sumenep, Moh. Toha dan Ketua Panitia Lelang Pengadaan Kapal, Sungkana. Pada tahun 2002 KPKD melakukan pengadaan dua unit kapal bekas senilai Rp14,5M. Akan tetapi dana sebesar itu tidak terserap semuanya, karena dana yang digunakan hanya RP 13.999.870.000,00. (Kompas.com)

Selain kasus yang telah diproses di pengadilan, terdapat pula kasus yang baru – baru ini terjadi dalam lingkup pengadaan barang/jasa pada pemerintahan Kab. Sumenep. Salah satunya adalah kasus pengadaan lahan SMA Negeri Batuan Kabupaten Sumenep. Tim penyidik Kejaksaan Negeri Kabupaten Sumenep menduga telah terjadi penyimpangan dalam pengadaan SMA Negeri Batuan baik dalam proses maupun harga. Berdasarkan informasi, diduga terjadi *mark up* harga dalam pengadaan lahan tersebut. Pembebasan lahan SMA Negeri Batuan dilaporkan menelan dana lebih dari Rp 1,7 Milyar, dengan rincian

harga tanah per meter sebesar Rp 175.000,- sedangkan nilai jual objek pajak (NJOP) tanah di Batuan hanya Rp. 50.000,- per meter. (beritajatim.com:17 Maret 2014)

Terbengkalainya proyek pembangunan Pasar Anom di Kabupaten Sumenep juga menimbulkan beberapa kecurigaan di mata masyarakat. Pasar tradisional terbesar di Kabupaten Sumenep ini harus direhabilitasi, pasalnya telah terjadi peristiwa kebakaran pada tahun 2007 lalu yang menghabiskan hampir separuh dari bagian pasar tersebut. Proyek pasar yang disinyalir harus selesai pada tahun 2012 ini nyatanya tak kunjung selesai pengerjaannya hingga kebakaran kedua terjadi pada tahun 2014. Padahal kita tahu bahwa pasar merupakan tempat masyarakat melakukan kegiatan ekonomi. dan mangkraknya proyek ini sangat mengganggu aktivitas serta kepentingan publik.

Walaupun beberapa demonstrasi pernah dilakukan oleh mahasiswa local sumenep, akan tetapi proyek tersebut masih saja mangkrak dalam tahap pengerjaannya. Dalam perencanaannya proyek rehabilitasi pasar anom tahap pertama adalah berupa pembangunan pondasi, dan pemasangan 800 tiang pancang, serta pembangunan lantai dasar yang dilaksanakan oleh PT SHS dengan nilai proyek sebesar Rp 8,1 milyar. Namun proyek tersebut dihentikan oleh pemda karena diduga pengerjaannya tidak sesuai dengan besaran teknik (bestek). Diduga tiang pancang yang seharusnya mempunyai kedalaman 12meter, hanya dikerjakan 6 meter saja. (kabarperistiwa.com:24 April 2012)

Melihat fenomena yang terjadi, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian di setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Sumenep. Peneliti ingin mengetahui lebih jauh mengenai pengendalian internal yang diterapkan di SKPD yang melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa

pemerintah terkait dengan beberapa kecurangan yang berpotensi terjadi dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Apakah lingkungan pengendalian berpengaruh terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa?
2. Apakah penilaian resiko berpengaruh terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa?
3. Apakah aktivitas pengendalian berpengaruh terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa?
4. Apakah informasi dan komunikasi berpengaruh terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa?
5. Apakah pemantauan berpengaruh terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa?

1.3 Tujuan Penelitian

Atas rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Menguji dan menganalisis pengaruh lingkungan pengendalian terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh penilaian resiko terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh aktivitas pengendalian terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa.

4. Menguji dan menganalisis pengaruh informasi dan komunikasi terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa.
5. Menguji dan menganalisis pengaruh pemantauan terhadap kecurangan pengadaan barang dan jasa.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat :

1. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam meminimalisir terjadinya kecurangan dalam hal pengadaan barang dan jasa pemerintah. Penelitian ini juga diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi yang dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dan evaluasi atas pengendalian internal dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa.

2. Bagi akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah bukti empiris dari penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan pengendalian internal dan kecurangan pengadaan barang dan jasa pemerintah

3. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan, bahan pembanding, dan referensi bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan tema yang sama.

4. Bagi peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan kepada penulis mengenai Analisis Penerapan Pengendalian Internal Terhadap Kecurangan Pengadaan Barang Dan Jasa.

