

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik adalah suatu kelompok yang memiliki tujuan bersama yang mempunyai kewenangan di bidang administrasi pemerintahan dan berkewajiban melayani kebutuhan warga negaranya. Tetapi pada nyatanya banyak sekali terjadi kecurangan di sektor publik. Kecurangan yang mengakibatkan berbagai anggaran bocor, kecurangan yang mengakibatkan lambannya pembangunan infrastruktur karena minimnya anggaran.

Organisasi sektor publik yang merupakan organisasi yang bukan quasi non profit yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan motif *surplus* (laba) agar organisasi tersebut tetap berjalan. Namun sayangnya pada saat ini ranah sektor publik seringkali dijadikan sarana untuk memperoleh keuntungan pribadi. Banyak sekali kecurangan yang dilakukan oleh para abdi negara demi mencukupi kebutuhan pribadi mereka. Modus kecurangan di sektor publik sangatlah bervariasi dari kecurangan di penerimaan pemerintah, kecurangan kertas laporan, hingga penyalahgunaan APBD.

Perjalanan dinas adalah suatu penugasan yang diberikan sebuah instansi kepada karyawan atau pimpinan di luar kursi tempat kerjanya dalam rangka kedinasan. Perjalanan dinas dilakukan untuk mempercepat kelancaran komunikasi dan mempererat hubungan dengan relasi. Seseorang yang ditugaskan untuk melakukan biaya perjalanan dinas oleh suatu instansi pemerintahan, maka akan diberikan anggaran biaya untuk melakukan biaya perjalanan dinas tersebut. Biaya perjalanan dinas adalah biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pegawai

negeri untuk melakukan perjalanan dinas baik dalam negeri maupun luar negeri yang bersumber dari APBD maupun APBN.

Kemenkeu mengungkapkan bahwa terjadi pemborosan anggaran akibat kecurangan yang dilakukan oleh pegawai negeri dalam hal anggaran biaya dinas sebesar 2,5 milyar di SKPD kota Medan. Seperti yang diberitakan pada laman merdeka.com pada 08 juni 2012 dan diakses pada 17 november 2014:

“Perjalanan dinas masih menjadi salah satu titik kebocoran anggaran negara di Sumatera Utara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan sejumlah penyelewengan perjalanan dinas pada laporan keuangan sejumlah pemerintah daerah, termasuk Kota Medan. Kabag Humas BPK Perwakilan Sumut, Mikael Togatorop menyatakan bahwa dugaan penyelewengan yang signifikan adalah perjalanan dinas. Angkanya sekitar Rp 2,5 miliar di SKPD Kota Medan pada 2011, di sekwan juga ada sekitar satu koma sekian miliar.”

Berdasarkan temuan BPK, prosentase kerugian negara akibat penyimpangan biaya perjalanan dinas dari tahun 2010 ke tahun 2012 mengalami kenaikan yaitu prosentase di tahun 2010 sebesar 0,0046%, kemudian pada semester satu saja di tahun 2012 sudah mencapai 0,0032%, seperti yang diberitakan pada laman bpk.go.id pada 24 Oktober 2012 dan diakses pada 09 februari 2015:

“Penyimpangan biaya perjalanan dinas selama beberapa tahun belakangan ini memang telah menjadi masalah yang sangat sulit untuk dituntaskan. Untuk tahun 2010 saja misalnya, berdasarkan hasil audit BPK, penyimpangan biaya perjalanan dinas mencapai Rp 89,5 miliar dan US\$ 63,400 dari pagu anggaran sebesar Rp 19,5 triliun. Yang terbaru, untuk semester I tahun 2012 saja berdasarkan hasil audit BPK penyimpangan biaya perjalanan dinas sudah mencapai Rp 77 miliar dari pagu sebesar Rp24 triliun yang dianggarkan untuk perjalanan dinas.”

Akibat maraknya penyelewengan biaya perjalanan dinas, seperti yang diberitakan pada laman metrotvnews.com pada 23 September 2014:

“Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hasan Bisri menegaskan, Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan harus turun tangan sebagai filter utama penggunaan anggaran perjalan dinas. Sebab, meski berkurang, masih banyak modus pemalsuan penggunaan dana perjalanan dinas di lingkungan lembaga

pemerintahan. Beberapa kecurangan tersebut dilakukan dengan membuat perjalanan dinas dan rapat fiktif. Hasan menyatakan bahwa kebocoran biaya perjalanan masih sangat rentan terjadi di daerah. Sebab, daerah masih menggunakan sistem langsam atau pembayaran paket. "

BPK mengungkap adanya korupsi biaya perjalanan dinas di tahun 2012 mencapai 30%- 40% di berbagai kementerian dan lembaga. Menurut Menteri Keuangan Agus Martowardojo kebocoran biaya perjalanan dinas tersebut tidak bisa diterima. Berdasarkan data Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra), anggaran perjalanan dinas dalam RAPBN 2012 mencapai Rp 23,9 triliun. (www.bpk.go.id dikutip pada 26 mei 2012 dan diakses pada 10 februari 2015)

BPK mencatat total korupsi biaya perjalanan dinas di tahun 2012 sebesar 2,581,285 milyar rupiah dari total dana yang dihabiskan oleh Kementerian Pertanian sebesar Rp 1,509 triliun untuk perjalanan dinas dalam negeri dan Rp 33,747 miliar untuk perjalanan luar negeri. Adapun Kementerian Agama menyedot Rp 928,017 miliar untuk perjalanan dalam negeri dan Rp 110,522 miliar untuk perjalanan luar negeri. (www.bpk.go.id dikutip pada 22 september 2014 diakses pada 10 februari 2014)

Menteri Dalam Negeri memberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013. Dengan dikeluarkannya PERMENDAGRI tersebut, pemerintah berupaya mencegah *fraud* yang dilakukan oleh para pegawai negeri sipil atas biaya perjalanan dinas. Seperti yang diberitakan pada laman seriau.com pada 13 maret 2015:

"Sekedar informasi dengan diberlakukannya Permendagri tersebut pemberian biaya perjalanan dinas tidak lagi dengan sistem lumpsum atau uang yang dibayarkan sekaligus, melainkan dengan sistem "at cost" atau biaya yang dikeluarkan sesuai dengan bukti pengeluaran sah. Yang meliputi biaya sewa kendaraan dalam kota, uang harian dan representasi, biaya penginapan yang

disesuaikan dengan biaya riil. Permendagri yang diterbitkan pada 15 Januari 2013 tersebut, merupakan perubahan atas Permendagri Nomor 37 tahun 2012 tentang pedoman penyusunan APBD 2013 terkait pertanggung jawaban perjalanan dinas. Tentu saja perubahan itu untuk mengantisipasi adanya kecurangan dan membatasi adanya korupsi.”

BPK mengungkapkan beberapa modus para pegawai negeri sipil dalam melakukan tindakan kecurangan diantaranya adanya perjalanan dinas bodong dan adanya tiket dinas palsu. Seperti yang diberitakan pada laman bpk.go.id pada 4 Mei 2013 yang diakses pada 10 Februari 2014 :

“Dalam melakukan korupsi ini, PNS biasanya bekerja sama dengan oknum biro perjalanan untuk menerbitkan tiket pesawat bodong. "Jika tidak ada yang menerbitkan tiket palsu, PNS tentu sulit memanipulasi biaya pesawat," kata Hasan. Manipulasi juga terjadi pada sewa hotel dan jumlah PNS yang berdinis. PNS yang pergi hanya 10 orang, tetapi dilaporkan 15 orang.”

Fraud yang dilakukan oleh para pegawai negeri sipil terkait dengan biaya perjalanan dinas adalah para pegawai negeri sering mengambil keuntungan pribadi dari biaya perjalanan yang mereka anggarkan. Biaya perjalanan dinas dimanfaatkan oleh para pegawai negeri sipil sebagai ajang untuk memperoleh pendapatan tambahan. Kecurangan ini mengakibatkan pemborosan APBD sehingga diperlukan peraturan baru untuk mencegah penyelewengan anggaran biaya perjalanan dinas ini. Sekecil apapun jumlah rupiah yang masuk ke kantong pribadi pegawai negeri sipil atas biaya perjalanan dinas ini, uang tersebut bersumber dari APBD yang merupakan uang rakyat.

Jika pada sistem lumpsum terdapat kelebihan pembayaran kepada pegawai yang telah melakukan perjalanan dinas tidak dikembalikan ke kas daerah, berbeda halnya dengan sistem *at cost* yang mewajibkan pegawai yang telah melakukan biaya perjalanan dinas untuk mengembalikan biaya perjalanan dinas ke kas daerah. Namun penerapan sistem *at cost* ini kurang efektif karena pada PERMENDAGRI Nomor 16 Tahun 2013, sistem *at cost* diwajibkan untuk biaya perjalanan dinas yang dananya bersumber dari APBN saja sehingga biaya

perjalanan dinas yang bersumber dari APBD kebanyakan masih menggunakan sistem lumpsum.

Presiden terpilih periode 2014- 2019 Joko Widodo berusaha memperbesar ruang fiskal dengan cara penghematan anggaran negara. Joko Widodo berencana Menurut Kiagus Badaruddin selaku sekretaris jenderal Kementerian Keuangan, kebijakan Joko Widodo dalam memangkas anggaran perjalanan dinas akan disambut positif oleh kementerian keuangan karena hal tersebut demi penghematan anggaran negara. (www.liputan6.com dikutip pada 06 Oktober 2014).

Ironinya, pemerintahan yang baik belum menjamin bahwa pemerintah itu bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme. Seperti yang diberitakan pada laman hukumonline.com pada 01 November 2013 sebagai berikut:

“.... Dugaan penyimpangan dalam perjalanan dinas, bantuan sosial (bansos) dan hibah di kementerian/lembaga negara mendorong Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memperluas cakupan entitas pemeriksaan. Selama ini, BPK lebih menggunakan teknik acak atau metode *sampling* untuk memeriksa penggunaan keuangan negara...

..... pada faktanya, WTP memang tak menjamin bebas KKN. Buktinya, Kementerian ESDM yang mendapatkan opini WTP, terbukti terjadi praktik korupsi di dalamnya. Contoh lainnya, Kementerian Agama juga memperoleh WTP namun korupsi tetap terjadi dalam Kementerian tersebut.”

Beberapa penelitian telah meneliti kecurangan di lingkup sektor publik, diantaranya: Yuliana, *et al* (2014) meneliti tentang penerimaan pemerintah dari sektor pajak pada dinas X memperoleh temuan bahwa penerimaan pajak negara belum maksimal dikarenakan adanya malpraktek pemotongan pajak dari tarif 2% menjadi 4% yang dilakukan oleh bendahara yang tidak kompeten. Setiawan, *et al*. (2013) yang menyelami fenomena pengelolaan keuangan daerah pada sebuah SKPD mengungkap bahwa pada kertas laporan idak seluruhnya realita di atas kertas laporan sama dengan realita senyatanya di lapangan, sebagian

besar dana yang dibelanjakan tidak persis sama dengan yang tertera. Prihandini (2013) yang mengidentifikasi kasus korupsi yang terjadi di daerah di Indonesia, mengungkapkan bahwa modus korupsi di Indonesia adalah penyalahgunaan dana APBD, dana masyarakat, penyuapan, penerimaan pajak, dan bersifat masif, yang hampir terjadi di semua provinsi.

Kecurangan di sektor publik merupakan komponen yang sangat krusial. Berbagai bentuk kecurangan sektor publik telah dikuak oleh penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini akan mengungkap fenomena penggunaan anggaran biaya perjalanan dinas di organisasi sektor publik. Sebelumnya telah terdapat penelitian tentang kecurangan biaya perjalanan dinas di sektor privat, Hongbin Cai, Hanming Fang, dan Lixin Colin Xu (2005) melakukan penelitian dengan judul "Eat, Drink, Firms and Government: An Investigation of Corruption from Entertainment Expenditures of Chinese Firms" menemukan hasil yaitu banyak pegawai yang koruptif atas pengeluaran biaya hiburan dan biaya perjalanan pada perusahaan di china. Terdapat temuan bahwa efek negatif pada kinerja perusahaan yang begitu terasa di perusahaan dengan tata kelola perusahaan yang lebih baik, yaitu mereka perusahaan dengan kepemilikan swasta yang lebih besar dan orang-orang yang telah dipecat manajer di sebelumnya empat tahun. Eric Kreuter, Sareena M. Sawhney, Glenn D. Sacks, (2013) melakukan penelitian dengan judul *Travel Expense and Payroll Fraud Case Study: Inquiry, confrontation, admission, restitution, and internal controls* menemukan hasil yaitu Karyawan akan melakukan penipuan apabila internal kontrol dalam lingkungannya buruk. Karyawan dapat melakukan skema penggantian biaya melalui beberapa cara seperti mengirimkan biaya fiktif, penagihan ganda, dan menggembungkan biaya bisnis yang sebenarnya.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah belum ada penelitian kecurangan perjalanan dinas di ranah sektor publik.

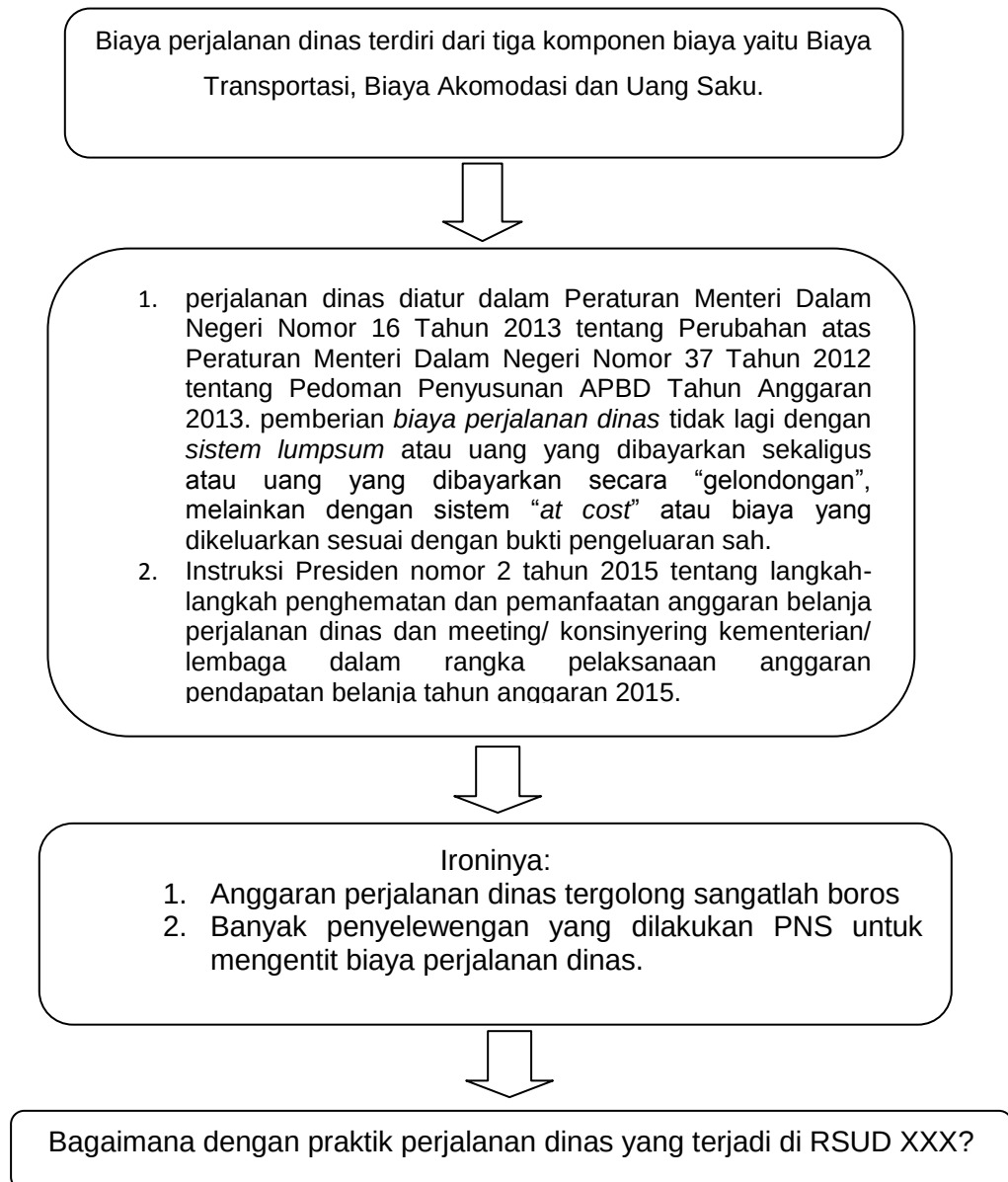
Dengan demikian, topik penelitian ini sangat menarik untuk dituliskan karena sepanjang penelusuran dan pengetahuan peneliti belum ada peneliti yang membahas secara mendalam mengenai kecurangan biaya perjalanan dinas pada sektor publik. Inilah penelitian pertama yang mengambil tema fenomena *fraud* pada biaya perjalanan dinas.

Penelitian ini akan menggunakan studi fenomenologi pada RSUD XXX¹. RSUD XXX digunakan sebagai tempat penelitian karena sebelumnya organisasi sektor publik ini pada tahun 2014 diduga melakukan kecurangan dalam hal pengangkatan belasan dokter menjadi PNS. Karena RSUD ini sebelumnya pernah terlibat kasus kecurangan², maka peneliti ingin meneliti kecurangan lain berupa kecurangan perjalanan dinas yang dilakukan oleh organisasi sektor publik ini.

¹ Nama situs penelitian sengaja disamarkan karena sengaja menjaga segala sesuatu yang tidak diinginkan akibat dari akibat penyalahgunaan hasil penelitian diluar kepentingan akademik.

² Sumber berita berasal dari berita di internet, sumber sengaja tidak dicantumkan demi menjaga identitas dan nama baik RSUD

Gambar 1.1
Kerangka Pikir Penelitian



1.2 Rumusan Masalah

Dari penelitian- penelitian sebelumnya dapat diketahui bahwa banyak sekali bentuk- bentuk praktik kecurangan di organisasi sektor publik.

Kemudian banyak sekali pemberitaan dan temuan- temuan mengenai kecurangan anggaran biaya perjalanan dinas sehingga menteri dalam negeri memberlakukan permendagri tentang perubahan pemberian biaya perjalanan dinas secara *at cost*, presiden ketujuh juga memberlakukan langkah efisiensi dan efektivitas tidak terkecuali pada pelaksanaan perjalanan dinas. Dari beberapa tersebut dapat diketahui bahwa anggaran biaya perjalanan dinas mengalami kebocoran, oleh sebab itu diperlukan kajian secara mendalam untuk mengungkapkan fenomena kecurangan penggunaan anggaran biaya perjalanan di organisasi sektor publik. Berpijak pada fakta tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah fenomena praktik biaya perjalanan dinas pada organisasi sektor publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana fenomena praktik perjalanan dinas pada organisasi sektor publik.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, penulis berharap agar hasil dari penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan juga bagi penulis. Adapun manfaat-manfaat yang diharapkan tersebut antara lain:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta wawasan mengenai bagaimana seharusnya pertanggungjawaban dan penggunaan dana dan fasilitas dari sebuah organisasi sektor publik untuk keperluan perjalanan dinas sehingga nantinya dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam pengembangan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini memberikan bukti empiris tentang kecurangan penggunaan anggaran biaya perjalanan dinas sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis untuk penyusun standar sehingga hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam penyusunan standar yang terkait dengan penugasan perjalanan dinas di lingkungan sektor publik.