

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak adanya otonomi daerah, banyak permasalahan timbul dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai akibat dari ketidaksiapan pemerintah daerah dalam melaksanakan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Kasus korupsi dan penyimpangan pengelolaan keuangan banyak terjadi baik di pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) maupun pihak legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat). Otonomi daerah telah melahirkan berbagai modus operandi tindak koruptif yang mengarah pada kecenderungan praktik korupsi yang kolektif, terstruktur dan sistemik (Waluyo, 2003; Sulistoni, 2003). Desentralisasi kekuasaan (otonomi daerah) ditengarai menghasilkan modus penyelewengan yang juga terdesentralisasi kepada daerah.

Kolaborasi pihak eksekutif dan legislatif beserta seluruh kroninya yang memiliki kewenangan kekuasaan di daerah (Kabupaten/Kota dan Provinsi) merupakan wujud penyelewengan desentralisasi kekuasaan. Persoalan penyalahgunaan keuangan daerah ini menjadi permasalahan yang begitu marak di era reformasi ini. Pihak-pihak yang memiliki kuasa dan kewenangan terkait keuangan daerah menggunakan berbagai metode untuk memperkaya diri dan kelompoknya. Keuangan negara yang seharusnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat, ternyata banyak dipakai untuk kepentingan pribadinya. Sebagaimana Waluyo (2003), Sulistoni (2003) dan Piliang (2003), reformasi yang dicirikan dengan era keterbukaan, transparansi dan demokratisasi telah melahirkan bentuk, modus dan ragam korupsi baru.

Adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif ataupun legislatif dan pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, sebagaimana diingatkan oleh Kasper & Streit (2001: 324) bahwa *the agent of government*, senantiasa menghadapi godaan untuk bertindak sesuai dengan kepentingan pribadinya. Dalam konteks pembuatan kebijakan publik, oportunitas dapat berupa *rent-seeking* ataupun korupsi (Andvig et al., 2001). Perbedaan kepentingan, preferensi dan perilaku oportunistik antara pihak eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah menjadi dasar terjadinya korupsi dan kolusi.

Bicara tentang anggaran identik dengan angka-angka dan sejumlah estimasi. Menurut Basri (2013), anggaran merupakan rencana keuangan masa datang yang mencakup harapan manajemen terhadap pendapatan, biaya dan transaksi keuangan lain dalam masa satu tahun. Anggaran dibentuk melalui sebuah proses. Proses inilah yang menjadi kunci sukses dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Dalam sektor pemerintahan, anggaran mencakup rencana-rencana tentang berapa biaya atas rencana yang dibuat dan berapa banyak serta bagaimana cara memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut. Hal ini yang membuat anggaran dalam sektor pemerintahan menjadi topik menarik untuk diperbincangkan karena sarat akan muatan politik, mulai dari penyusunan, pelaksanaan sampai pada tahap evaluasinya.

Penelitian Pariury dan Adi (2010), Dodlova (2008), serta Halim dan Abdullah (2006) membuktikan bahwa unsur kolusi ada dalam proses penganggaran dimana masing-masing pihak secara bersama-sama mempertahankan kepentingan dalam alokasi anggaran (Bastian, 2006). Hal ini

nampak dalam proses penyusunan anggaran pembangunan gedung baru DPR sebesar 740 milyar yang disisipkan anggarkannya pada Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) 2016 dan dianggarkan selama tiga tahun dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2018.

Maraknya kasus korupsi di daerah merupakan imbas adanya otonomi daerah. Tujuan otonomi daerah adalah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola daerah berdasarkan potensi dan kepentingan masing-masing daerah. Namun realita yang terjadi saat ini justru memicu permasalahan yang serius. Kekuasaan yang dimiliki daerah menyebabkan penyelewengan pengelolaan keuangan, hal tersebut sesuai data yang dikeluarkan oleh Kementrian Dalam Negeri bahwa sampai bulan Desember 2014 terdapat sekitar 343 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi (Harian Kompas, 2015).

Sebagian besar kasus korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah adalah penyusunan anggaran, pengadaan barang dan jasa, pajak dan retribusi daerah, belanja hibah dan belanja sosial serta belanja perjalanan dinas. Seperti kasus korupsi yang dilakukan oleh mantan gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah yang divonis 5 tahun 6 bulan penjara karena terbukti melakukan korupsi dengan mengatur proses penganggaran pengadaan alat alkes Banten yang mengakibatkan kerugian negara Rp. 79 miliar (Berita Detik.com, 2017).

Kasus lain juga menimpa Gubernur Jambi Zumi Zola yang sudah ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan suap rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) provinsi Jambi tahun anggaran 2018. Pemerintah Provinsi telah menyiapkan uang ketok sebesar Rp. 6 miliar untuk anggota DPRD Jambi (Berita CNN Indonesia, 2018).

Korupsi yang terjadi di daerah pada hakekatnya merupakan korupsi pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang merupakan dasar pelaksanaan anggaran. DPA SKPD merupakan dasar pengajuan pencairan dana sekaligus sebagai alat untuk mengontrol, menilai serta memutuskan apakah pengajuan pencairan dana yang diajukan SKPD disetujui atau tidak. Ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan pembebanan belanja dalam DPA SKPD merupakan pintu masuk terjadinya korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Perencanaan dan penganggaran yang buruk serta tidak berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah sangat berpotensi terjadinya korupsi dan *fraud* pada APBD. Penelitian Setiawan dkk (2013), Riharjo & Isnadi (2009) serta Halim dan Abdullah (2006) menunjukkan bahwa penyimpangan pengelolaan keuangan dimulai dari penyusunan anggaran dengan mengusulkan kegiatan yang tidak prioritas.

Asmara (2010) menyatakan bahwa dalam proses penyusunan anggaran, instansi pemerintah cenderung melakukan penggelembungan anggaran (*mark-up*) yang membuat alokasi anggaran yang diperoleh menjadi lebih besar dari yang seharusnya. Selain itu pengusulan program/kegiatan tambahan sebagai media “menumpang” makan, atau untuk membiayai pengeluaran yang tidak ada anggarannya serta memunculkan nama program/kegiatan sebagai formalitas karena pekerjaannya telah dilaksanakan adalah praktik-praktik yang digunakan oleh pihak eksekutif maupun pihak legislatif.

Pariury dan Adi (2010) beragumen bahwa proses penyusunan anggaran tidak lepas dari adanya kepentingan politik dari pihak-pihak terkait, yaitu eksekutif dan legislatif. Sedangkan Abdullah dan Asmara (2007) menemukan bahwa

perilaku oportunistik dalam penganggaran tidak hanya terjadi dalam masa penyusunan APBD awal tetapi juga pada saat dilakukan revisi atau perubahan anggaran. Realitanya adalah apabila anggaran disusun sebagai alat politik, penyusunannya cenderung asal-asalan dan tidak berdasarkan skala prioritas. (Arfiansyah, 2015).

Dalam proses penyusunan anggaran setiap tahunnya selalu ada revisi atau perubahan. Perubahan anggaran dapat terjadi karena alasan ekonomi, politik sosial dan bukan semata-mata kebutuhan internal instansi namun pada umumnya disebabkan faktor finansial dan kebutuhan fiskal seperti perubahan kebijakan dan regulasi pemerintah pusat. Perubahan anggaran diperkenankan untuk dilakukan tetapi tidak boleh sampai menghambat operasional instansi. Ada dua opsi pilihan pelaksanaan kegiatan sambil menunggu proses perubahan anggaran selesai yaitu (1) kegiatan dilaksanakan menunggu sampai perubahan selesai atau (2) kegiatan tetap jalan tetapi pertanggungjawabannya ditunda sampai perubahan selesai (Aristiowati, 2015). Terlalu sering melakukan revisi menandakan bahwa perencanaan anggaran di SKPD tersebut tidak cukup baik.

Penyusunan anggaran melibatkan Perencana, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) selaku pengelola keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung di SKPD. Perbedaan persepsi muncul dalam proses penyusunan anggaran, kebutuhan dan keinginan tiap-tiap individu atau kelompok berbeda. Disatu sisi berusaha mengakomodir kebutuhan pegawai tetapi disisi lain harus taat pada peraturan. Perbedaan persepsi inilah yang dapat menyebabkan para pengelola keuangan menjadi pelaku fraud.

Faktor tekanan, motivasi, aspirasi dan kegelisahan muncul sebagai konsekuensi dalam penganggaran dan pelaksanaan penganggaran (Lubis, 2014). Faktor lain yang juga mempengaruhi dalam penyusunan anggaran adalah gaya kepemimpinan, struktur organisasi, sistem pengendalian dan lingkungan. (Aristiowati, 2015). Elemen dalam *Fraud Triangle* seperti tekanan, kesempatan, rasionalisasi dan kapabilitas juga dapat melatarbelakangi perbedaan persepsi dan memicu terjadinya korupsi dan fraud APBD.

Faktor kondisional dan situasional seperti keterbatasan waktu pelaksanaan verifikasi Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD, rendahnya tingkat kompetensi dan motivasi Tim Tehnis Verifikasi, adanya hubungan emosional antara Tim Tehnis Verifikasi dengan SKPD, serta belum adanya standart atau format tata cara pengisian RKA SKPD menjadi penyebab terjadi peluang *fraud* dan korupsi dalam penyusunan anggaran SKPD. Korupsi anggaran pada dasarnya adalah korupsi atas beban belanja yang dilalokasikan pada DPA SKPD.

Sebagai instansi pemerintah, SKPD Hijau Daun memiliki beberapa bidang, dimana tiap-tiap bidang dapat menyusun dan mengajukan anggaran secara mandiri. Tiap-tiap Bidang memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda. Anggaran pada bidang berbentuk dokumen penganggaran dan pelaksanaan anggaran yang terdiri dari Rencana Kerja dan Anggaran. Rencana Kerja berisi informasi mengenai visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan serta output yang diharapkan sedangkan anggaran berisikan informasi mengenai biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun yang direncanakan.

Peneliti tertarik untuk mendalami permasalahan fraud pada tahapan penyusunan RKA SKPD dilihat dari sisi pengelola keuangan sebagai pelaku

fraudnya. Penelitian ini dilakukan di kabupaten Bertasbih dengan alasan bahwa pengelolaan keuangan daerah tersebut dinilai relatif sangat baik, hal ini dibuktikan dengan telah diraihinya Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI selama 4 (empat) tahun berturut-turut atas Laporan Keuangan Daerah Tahun 2010 sampai dengan 2013. Namun pada selanjutnya kabupaten Bertasbih tidak dapat mempertahankan opini WTP tersebut. Opiniya turun menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) disertai dengan pengembalian uang kerugian negara yang jumlahnya relatif besar oleh 33 SKPD. Hasil pemeriksaan BPK RI atas LKPD Tahun 2014 mengindikasikan bahwa telah terjadi pelanggaran dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga berdampak pada kerugian keuangan negara.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang penyusunan anggaran Pemerintah Daerah (Pemkab) Bertasbih dengan fokus penelitian pada SKPD Hijau Daun.sebagai SKPD dengan temuan terbesar. Peneliti ingin mengkaji lebih dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah melalui penelitian dengan judul **“Potret *Fraud* Pada Penyusunan Anggaran Instansi Pemerintah Daerah”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masih terdapat permasalahan yang menjadi kendala dalam penyusunan anggaran. Kendala tersebut berkaitan dengan karakteristik SKPD Hijau Daun yang harus menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi dan perilaku pengelola keuangan yang akan mempengaruhi perbedaan persepsi yang berujung pada konflik internal sehingga rumusan masalah yang akan diteliti adalah : "Bagaimana potret *fraud* dalam penyusunan anggaran di SKPD Hijau Daun?".

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi adanya indikasi *fraud* yang muncul dalam penyusunan anggaran di SKPD Hijau Daun.
2. Mengetahui upaya-upaya untuk mencegah indikasi *fraud* yang muncul dalam penyusunan anggaran SKPD Hijau Daun.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis dan praktis yaitu:

1. Secara teoritis, penelitian dilakukan untuk memperoleh gambaran atau potret dalam penyusunan anggaran di sektor publik khususnya penyusunan anggaran di instansi pemerintahan daerah.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk masa depan kebijakan dan perbaikan regulasi terkait penyusunan anggaran bagi SKPD Hijau Daun.