

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kecurangan atau *fraud* Menurut *Association Of Certified Fraud Examiners* (ACFE), kecurangan akuntansi dapat digolongkan menjadi tiga jenis: kecurangan dalam laporan keuangan, penyalahgunaan aktiva dan korupsi. Menurut Ika (2012), *Fraud* merupakan konsep hukum yang memiliki cakupan luas. Istilah *fraud* diartikan sebagai penipuan atau kecurangan. Hall (2007:135) mendefinisikan *fraud* sebagai kebohongan yang disengaja, ketidakbenaran dalam melaporkan aktiva perusahaan atau manipulasi data keuangan bagi keuntungan pihak yang melakukan manipulasi tersebut. Melakukan *fraud* dapat terjadi berbagai kalangan seperti pada pemerintahan, perusahaan swasta, perusahaan negeri, pendidikan, departemen agama bahkan dari instansi kecil. *Fraud* yang sering terjadi dan sering di ungkap di media cetak dan media elektronik adalah masalah kasus korupsi.

Fenomena akhir-akhir ini di Indonesia kasus korupsi sudah menjadi bahan pembicaraan yang tidak akan pernah habis-habisnya baik dari kasus-kasus lama yang tidak jelas kelanjutan penyelesaiannya, hingga bermunculan kasus-kasus baru yang semakin banyak yang terkuak dan menjadi rahasia umum. Banyaknya tindakan pidana korupsi, pemerintah tidak boleh bersikap diam saja, pemerintah harus mampu membentuk suatu tatanan kenegaraan yang tertuang dalam peraturan, kebijakan, hukum, undang-undang, dan tata nilai serta membangun infrastruktur negara yang memadai untuk menunjang pencapaian kualitas hidup masyarakat. Namun upaya pemerintah tersebut dapat dihambat oleh adanya praktik-praktik tidak sehat dalam tubuh pemerintah, yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, yang menetapkan kepentingan pribadi dan golongan diatas kepentingan negara.

Korupsi dapat digolongkan sebagai *extra-ordinary crime* sehingga harus diberantas (Elwi, 2012, hlm. 61). Pemberantasan korupsi harus selalu dijadikan prioritas agenda

pemerintahan untuk ditanggulangi secara serius dan mendesak serta sebagai bagian dari program untuk memulihkan kepercayaan rakyat dan dunia internasional dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara yang bersangkutan, tidak terkecuali Indonesia bahwa Indonesia pada bulan Desember tahun 2012 menduduki negara pada rangking ke 118 terkorup di dunia.

Menurut *Association Of Certified Fraud Examiners (ACFE)*, Laporan kepada Perserikatan Bangsa pada *fraud* dan Penyalahgunaan Pekerjaan (2002, 2004, 2006, 2008 dan 2010) merangkum empat jenis skema korupsi yaitu skema penyuapan, skema kepentingan konflik, skema pemerasan ekonomi dan skema gratifikasi. Kasus fenomena social yang saat ini banyak marak kasus korupsi yang banyak dilakukan oleh para kalangan adalah korupsi yang dalam bentuk grtaifikasi. Gratifikasi merupakan kasus korupsi yang berbentuk suap atau hadiah yang dapat merugikan negara dan dapat melakukan bentuk *fraud* pada laporan keuangan. Jenis semua bentuk korupsi dapat merugikan negara termasuk korupsi yang menggunakan gratifikasi karena gratifikasi adalah sejenis kasus penyuapan yang bertujuan untuk *kic bag* (timbang balik).

Black's Law Dictionary, (2009) memberikan pengertian Gratifikasi atau *Gratification* adalah sebagai “*a voluntarily given reward or recompense for a service or benefit*” yang dapat diartikan gratifikasi adalah “sebuah pemberian yang diberikan atas diperolehnya suatu bantuan atau keuntungan”. Gratifikasi menurut UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan penjelasannya didefinisikan sebagai pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat atau diskon, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya.

Gratifikasi yang didefinisikan pada UU No.20 Tahun 2001 yang meliputi pemberian uang disini sama dengan penyuapan, pemberian barang terhadap orang yang memiliki

wewenang atau jabatan yang tinggi dan pegawai negeri, memberikan discount apabila ada yang mempunyai kepentingan pribadi agar kepentingan tersebut bisa berjalan dengan baik. Memberikan fasilitas komplit yang berupa perjalanan wisata, memberikan tiket perjalan dan penginapan yang mempunyai pengaruh terhadap kepentingan organisasi, perusahaan, pangkat, dan lain-lain. seseorang dikatakan melakukan gratifikasi apabila pemberian hadiah tersebut berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya sesuai pasal 12 B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2013).

Gratifikasi biasanya digunakan apabila adanya sebuah pelelangan atau perebutan kemenangan sebuah tender proyek, disinilah proses lelang banyak yang berujung pada korupsi. Menurut Niko Andrianto dkk (2010), proses pelelangan ini banyak keluhan tentang ketidakadilan dalam proses tender terjadi dalam berbagai praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang terjadi antara pejabat pembuat komitmen (PPK) dengan pengadaan barang dan jasa. Jenis dari gratifikasi ini bisa dilakukan dengan cara memberikan hadiah, *discount*, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan Cuma-Cuma, dan fasilitas lainnya (UU No. 20 Tahun 2001).

Fenomena pada pemberian hadiah sudah dikenal pada adat tradisional Afrika dari rakyat kepada kepala suku di Afrika sedangkan orang Korea mempunyai kebiasaan memberi hadiah terkait dengan masalah tradisional bahwa orang Korea mempunyai pengertian yang penuh dan tenggang rasa serta mengusahakan segala cara menjalin hubungan pribadi dengan orang lain. (Robert,2001;184). Memberi dan menerima hadiah dianggap sebagai komisi yang wajar bagi layanan yang diberikan. Implementasi penegakan peraturan gratifikasi ini tidak sedikit menghadapi kendala karena banyak masyarakat Indonesia masih menganggap bahwa memberi hadiah (gratifikasi) merupakan hal yang lumrah. Secara sosiologis, hadiah adalah

sesuatu yang bukan saja lumrah tetapi juga berperan sangat penting dalam merekat ‘kohesi sosial’ dalam suatu masyarakat maupun antarmasyarakat bahkan antarbangsa.

Pemberian hadiah tersebut kepada pihak lain dapat menjadi sebuah kesalahpahaman apabila sipemberi baik langsung maupun tidak langsung mengharapkan sesuatu yang bermuara pada hal yang cenderung pada penyupan. Hal tersebut tercemin pada kasus pada tanggal 3 Januari 2000, sejumlah anggota DPR meminta kemudahan mendapatkan tiket Kereta Api untuk mudik lebaran dan disusul pada tanggal 20 juni 2001 dimana anggota DPR memperoleh Rp. 35 juta untuk dana komunikasi intensif. I nyoman Suisanaya dan Dadong Irbarelawan dimana beliau menjabat sebagai kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Diduga menerima uang sebesar Rp 1,5 miliar sebagai “fee” pencairan dana percepatan pembangunan Infrastruktur daerah transmigrasi pada tahun 2011. Kasus korupsi yang ada pada pemerintahan daerah yaitu Ditemukan indikasi kuat terjadinya praktek tindak pidana korupsi dugaan dana perjalanan dinas DPRD Lamongan tahun 2012. Ketua umum partai demokrat yaitu Anas Urbaningrum yang diduga menerima gratifikasi triliunan pada anggaran proyek hambalang pada tahun 2012 dan menerima sebuah hadiah mobil mewah dari Nazarudin. Banyaknya kasus KKN tersebut ini dapat mengakibatkan kerugian negara dan apabila kerugian negara tersebut semua aspek akan terkena pada dampaknya pada pemerintah dan masyarakat.

Kasus dari gratifikasi atau pemberian hadiahnya dilakukan pada bagan anggaran dimana dalam pembuatan pada proses anggaran belanja negara (APBN) perlu adanya proses atau tahap dalam pembuatan anggaran. Disinilah adanya kecurangan-kecurangan atau bisa adanya pemberian-pemberian kepada orang yang dari merencanakan anggaran, penetapan anggaran dan laporan pertanggungjawaban terhadap anggaran. Anggaran tersebut dibuat oleh pemerintah untuk diajukan kepada legislatif (DPR) untuk rencana anggaran yang kita rencanakan disetujui. Menurut Susanto (2001) korupsi pada level pemerintahan daerah

adalah dari sisi penerimaan, pemerasan uang suap, pemberian perlindungan, pencurian barang-barang publik untuk kepentingan pribadi. Korupsi yang berbentuk gratifikasi atau pemberian hadiah pada proses penganggaran dapat mengakibatkan pengambilan keputusan pada APBD bisa berubah dan dapat mempengaruhi keputusan pada anggaran.

Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FIT-RA) mengungkapkan bahwa modus korupsi pada struktur APBD beragam. Peluang untuk melakukan korupsi itu terjadi mulai dari perencanaan dan penyusunan, pembahasan, pelaksanaan, sampai pertanggungjawaban. Peluang korupsi pada proses penganggaran daerah terjadi berupa penggelembungan harga, fee dan meloloskan proyek, sampai dari pengaturan pemenang proyek. Pada tahap pelaksanaan, lanjutnya, modus perjalanan dinas atau pengadaan barang masih kerap terjadi. Hal lainnya adalah menurunkan kualitas dan kuantitas proyek tender. Di tahap pertanggungjawaban penggunaan anggaran daerah kerap terjadi manipulasi silpa, penyimpanan sisa anggaran proyek pada rekening pribadi, hingga pertanggungjawaban yang fiktif.

Perbedaan dari persepsi antara pemberian hadiah dengan gratifikasi dapat mengakibatkan kerancuan persepsi gratifikasi dengan hadiah. Untuk mengetahui seseorang untuk memberi sesuatu dengan tanpa timbal balik, memberikan sebuah hadiah untuk tanda terima kasih atas jasa yang telah diberikan baik dalam bentuk barang atau bahkan uang adalah salah satu kebiasaan yang berlaku umum di masyarakat. Namun kebiasaan tersebut dapat bersifat negatif dan akan mengarah menjadi perbuatan korupsi dikemudian hari. Gratifikasi dengan hadiah maknanya hampir sama yaitu sama-sama memberikan barang sesuatu yang bisa dilihat dengan kasat mata atau dengan memberikan yang tidak terlihat kasat mata.

Kasus gratifikasi pada proses anggaran ini sangatlah penting untuk diberantas walaupun gratifikasi tersebut hal yang kecil tapi akan berbentuk sebuah penyuapan dan

penyuapan akan berujung pada tindak pidana korupsi. Gratifikasi adalah potensi untuk melakukan korupsi dan inilah yang berusaha dicegah oleh peraturan Undang-Undang UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Menurut data dari pusat kajian anti korupsi tahun 2012 akibat dari korupsi dapat merugikan keuangan negara yang dipetakan ada 21 kasus yang jumlahnya dibawah Rp.10 miliar sementara 20 kasus diduga antara Rp.1-10 miliar. Sedangkan, kasus dengan nilai kerugian Rp.10-50 miliar tercatat sebanyak 15 kasus dan kasus yang belum diketahui nilai kerugian negara sebanyak 8 kasus. Selanjutnya pada kerugian diatas Rp.100 miliar terdapat 7 kasus dan 1 kasus dengan nilai kerugian diatas Rp.50-100 miliar.(PUKAT UGM, 2012).

Menurut data yang diterima oleh KPK atas kasus korupsi yang menggunakan gratifikasi per 31 Agustus 2013 di tahun 2013 jumlah gratifikasi yang dilaporkan ke KPK, berstatus kepemilikan dari milik penerima 35 laporan, milik negara sebanyak 134 laporan, sebagian milik negara 63 laporan, masih dalam proses sebanyak 200 buah, dan dikirim surat sebanyak 496 buah. Total jumlah keseluruhan pelaporan gratifikasi di tahun 2013 per 31 Agustus adalah 928 laporan. Data KPK yang menunjukkan bahwa korupsi yang menggunakan gratifikasi semakin banyak

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dengan menggunakan gratifikasi yang telah dilakukan Herdiyanto (2012), penelitian tersebut membahas pencegahan dan penindakan gratifikasi dalam tender proyek. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa masih perlunya pengawasan dan tindakan pencegahan dalam menangani kasus gratifikasi dalam memenangkan tender proyek agar para pelaku dalam kecurangan tender proyek bisa menimbulkan efek jera pada pelaku, panitia atau pejabat pengadaan barang dan jasa.

Maulana (2013), penelitian tersebut membahas persepsi masyarakat terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi korupsi APBD di Aceh Utara. Hasil penelitian bahwa baik secara simultan maupun persial perilaku individu, kelembagaan pemerintah daerah, penerapan perundang-undangan, dan pengawasan berpengaruh signifikan terhadap korupsi APBD.

Wahyudi (2010), penelitian tersebut membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi korupsi APBD di malang raya. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa secara bersama-sama faktor individu prilaku, organisasi pemerintahan, peraturan perundang-undangan, dan pengawasan secara signifikan mempengaruhi terjadinya korupsi APBD.

Penelitian ini akan mencari persepsi tentang tindakan korupsi yang menggunakan modus gratifikasi pada proses anggaran dengan melihat sudut pandang akuntansi forensik. Penelitian ini lebih difokuskan pada persepsi pejabat publik pada proses anggaran dan adanya indikasi aspek budaya masyarakat Indonesia yang diduga ikut mempengaruhi terjadinya kasus suap berupa gratifikasi yang banyak terjadi di Indonesia. Pada penelitian terdahulu yang sama menggunakan kasus dengan menggunakan modus gratifikasi dan penyalahgunaan pada anggaran yaitu dilihat dari sudut pandangnya tentang hukum. anggaran dan dari sudut pandang tentang kasus tander poyek dengan menggunakan gratifikasi. Penelitian tentang persepsi ini dianggap penting karena persepsi merupakan cara bagaimana seseorang melihat dan menaksirkan suatu obyek atau kejadian. Seseorang akan melakukan tindakan sesuai persepsinya, sehingga persepsi sangat berperan dalam mempengaruhi perilaku seseorang.

Pada penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang persepsi pejabat publik terhadap proses anggaran daerah maka penelitian akan menggunakan objek pada pemerintah daerah Gresik yaitu kepala SKPD Gresik, sekertaris SKPD, dan anggota dewan. Obyek atau topik penelitian ini karena bagi peneliti masalah persepsi publik terhadap

gratifikasi pada proses anggaran merupakan masalah yang tidak pernah habis dan sangat signifikan dalam pemerintah saat ini.

1.2 Rumusan Masalah

Pada latar belakang diatas maka dapat dibuat rumusan masalah yaitu:

1. Apakah terdapat perbedaan persepsi pejabat publik yaitu, eksekutif dan legislatif terhadap gratifikasi dalam perencanaan anggaran ?
2. Apakah terdapat perbedaan persepsi pejabat publik yaitu, eksekutif dan legislatif terhadap gratifikasi dalam penetapan anggaran ?
3. Apakah terdapat perbedaan persepsi pejabat publik yaitu, eksekutif dan legislatif terhadap gratifikasi dalam laporan pertanggungjawaban anggaran ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu mengangkat tema mengenai permasalahan formulasi mengenai gratifikasi yaitu:

1. Untuk mengetahui perbedaan persepsi pejabat publik yaitu, eksekutif dan legislatif terhadap gratifikasi dalam rencana anggaran
2. Untuk mengetahui perbedaan persepsi pejabat publik yaitu eksekutif dan legislatif terhadap gratifikasi dalam penetapan anggaran
3. Untuk mengetahui perbedaan persepsi pejabat publik yaitu eksekutif dan legislatif terhadap gratifikasi dalam laporan pertanggungjawaban anggaran ?

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari keseluruhan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

1. Pemerintah dan aparat hukum untuk memiliki pandangan atau wacana berpikir yang lebih luas terhadap gratifikasi pada korupsi anggaran.
2. Memberikan informasi atau masukan terhadap pemerintah, hukum, akuntansi forensik terhadap kasus gratifikasi pada korupsi anggaran.

3. Dapat memberikan masukan–masukan terhadap dunia pendidikan hukum, pemerintah terhadap pentingnya undang-undang tentang gratifikasi.