

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA *FRAUD* PADA PEMERINTAH DI PROVINSI SULAWESI UTARA

A NUMBER OF FACTORS THAT CAUSE FRAUD AT THE GOVERNMENT OF NORTH SULAWESI PROVINCE

Oleh :

Hendrik Manossoh

Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Jurusan Akuntansi
Universitas Sam Ratulangi Manado

E-mail: hendrik_manossoh@yahoo.com

Abstrak : Tulisan ini akan mengkaji faktor-faktor penyebab *fraud* dalam pengelolaan keuangan daerah. Studi kasus ini akan dilakukan pada Pemerintah di Provinsi Sulawesi Utara. Inti dari tulisan ini bertujuan untuk mengeksplorasi sejumlah faktor yang menjadi penyebab terjadinya *fraud* pada Pemerintah di Provinsi Sulawesi Utara. Teknik dan prosedur pengumpulan data melalui *in depth interview* (wawancara mendalam) kepada sejumlah informan berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, sebagai pelaksana dan sebagai pengawas, seperti Kepala Bagian Akuntansi, Kepala Bagian Perbendaharaan dan Kuasa Bendahara Umum Daerah, Sekretaris Inspektorat, Tim Kajian Bappeda Sulut pada Pemerintah di Provinsi Sulawesi Utara. Hasil wawancara dianalisis dengan mengkategorikan sejumlah faktor penyebab terjadinya *fraud*. Hasil penelitian menunjukkan terdapat sejumlah faktor-faktor penyebab terjadinya *fraud*, diantaranya karena adanya tekanan, adanya kesempatan, alasan pembenaran. Sejumlah faktor ini, dengan mudah terjadi dikarenakan kondisi dari sistem dan perilaku orang yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan. Sistem yaitu sistem pengelolaan keuangan itu sendiri dan orang yaitu pejabat yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan. Pada kondisi tertentu sistem yang tidak baik dapat membuat pengelolaan keuangan berjalan tidak baik dan sebaliknya. Pada kondisi lain, pejabat yang memiliki perilaku yang kurang baik akan membuat pengelolaan keuangan berjalan tidak baik, dan sebaliknya pula.

Kata kunci : *fraud, tekanan, kesempatan, alasan pembenaran, Sistem*

Abstrack : *This article is a case study research on factors that cause fraud in the government financial management of North Sulawesi province. The main objective of this article is to explore the causes of fraud at the government of North Sulawesi. This study utilizes in-depth interview method to a number of key informants, who are related to the regional financial management, i.e. managing staffs and controller: chief of accounting department, chief of treasury department and regional treasurer, secretary of the governmental internal audit, and team of BAPPEDA Sulut. The result of the interview is analysed by categorizing a number factors that cause fraud. The result of the study shows that factors that cause fraud include perceived pressure, perceived opportunity, and rationalization. These factors occur due to the system and behavior of the people that involve in the governmental financial management. The system refers to the system of financial management and the people refers to officers, who are authorised in the government financial management. This study concludes that a bad system may cause bad financial management and vice versa. Moreover, government officers with bad behavior may also lead to bad financial management, and the other way around as well.*

Keywords: *fraud, pressure, opportunity, rationalisation, system*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Secara teoritis *fraud* menurut Alridge dan Parry (1985) adalah tindakan yang tidak jujur dengan tujuan untuk menipu pihak lain untuk keuntungan pelaku yang merugikan pihak yang menjadi korban. *Anonymous* (2006) *fraud* merupakan praktik yang dapat dilakukan oleh orang-orang dari dalam maupun dari luar organisasi, untuk mendapatkan keuntungan, baik pribadi maupun kelompok, yang mana secara langsung maupun tidak langsung, tindakan tersebut dapat merugikan pihak lain. Ditegaskan pula oleh *Institute of Internal Auditors* (IIA) bahwa *fraud* mencakupi berbagai tindak illegal yang disengaja. *Fraud* dapat berupa tindakan yang menguntungkan ataupun merugikan organisasi dan bisa dilakukan oleh orang dalam ataupun di luar organisasi.

Kenyataannya *fraud* dapat merugikan keuangan perusahaan maupun keuangan negara. Pelaku *fraud* biasanya dilakukan oknum pimpinan dan pegawai yang bekerja pada suatu organisasi atau perusahaan tempat dia bekerja, dan bahkan pelakunya ada dari orang yang tugas fungsinya mengoperasikan sistem operasi instansi/perusahaan dan juga menjalankan sistem pengendalian intern. *Fraud* akan semakin sulit terdeteksi, bila dilakukan oleh pimpinan/manajemen dibandingkan dengan yang dilakukan oleh karyawan.

Pertanyaan yang sering timbul, mengapa oknum-oknum tertentu melakukan *fraud*?, mengapa pejabat tinggi dengan kedudukan dan penghasilan yang tinggi, seperti para politisi pembuat keputusan, dan bahkan lembaga peradilan sebagai garda terdepan pembrantasan korupsi, demikian pula pimpinan LSM yang mempunyai misi memberantas korupsi justru terlibat dalam tindak pidana korupsi?. Jawaban sederhana menjelaskan 'kebutuhan', 'serakah', dan 'peluang', adalah akar penyebab utama korupsi, seperti yang diungkapkan Tuanakotta (2010) "*corruption* (dibaca: *fraud*) *by need, by greed and by opportunity*".

Berdasarkan pengamatan, beberapa kemungkinan penyebab keterlibatan pejabat dalam tindakan *fraud* adalah lingkungan kerja yang tidak nyaman dan tidak menyenangkan, misalnya memperlakukan pegawai secara tidak wajar, berkomunikasi secara tertutup dan tidak adanya mekanisme untuk menyampaikan setiap keluhan, sistem pengukuran kinerja dan penghargaan, yang tidak wajar sehingga karyawan merasa tidak diperlakukan secara adil, tidak adanya bantuan konsultasi pegawai, untuk mengetahui masalah secara dini, proses penerimaan karyawan yang tidak fair serta kecerobohan atau tidak hati-hati, mengingat motivasi seseorang tidak dapat diamati mata telanjang, sebaliknya produk motivasi tersebut tidak dapat disembunyikan.

Pentingnya mengkaji akar penyebab terjadinya *fraud*, pertama dikarenakan banyaknya kasus korupsi yang pada akhirnya menghambat jalannya roda pemerintahan, sehingga tujuan dari pembangunan itu sendiri, yaitu mensejahterahkan masyarakat tidak akan pernah tercapai. Misalnya tidak sedikit ditemukan dana-dana pembangunan yang ditujukan untuk infrastruktur dasar dan pelayanan publik terbengkalai karena dana-dana tersebut disalahgunakan oleh pejabat yang bersangkutan. Akhirnya, pelayanan kepada masyarakat tidak maksimal. Hal ini juga mencoreng rasa keadilan masyarakat dan karena itu bagi siapa saja yang terbukti menyalahinya harus ditindak sebagai pembelajaran kepada yang bersangkutan dan pejabat lainnya (*progressive approach*). Hal yang kedua adalah bagaimana upaya agar siapapun pejabat sedini mungkin tidak melakukan kesalahan yang sama (*preventive approach*).

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji mengenai faktor-faktor yang dapat menyebabkan seorang pejabat melakukan *fraud*, yang dapat merugikan keuangan negara, khususnya penyebab terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Sulawesi Utara.

TINJAUAN PUSTAKA

Aspek Teoritis Mengenai *Fraud*

Perkembangan teori *fraud* diawali dengan oleh tulisan Cressey (1953), mengenai *white-collar fraud* yang diikuti oleh Albrecht et al (1982) dan Romney, Albrecht & Cherrington (1980), yang mengemukakan bahwa insentif dan tekanan, kesempatan, pembenaran merupakan 3 faktor utama seseorang melakukan *fraud*, yang dikenal sebagai *fraud triangle* (segitiga *fraud*). Albrecht et al (2002) mendefinisikan *fraud* sebagai suatu tindakan kriminal. Lebih lanjut lagi menurut Albrecht et al (2002) *fraud* adalah penggunaan segala cara oleh

seseorang untuk mendapatkan keuntungan terhadap orang lain dengan melakukan hal yang tidak benar yang meliputi kecurangan, tipu daya, kecurangan atau pembohongan dan hal – hal yang tidak lainnya dimana orang lain dicurangi.

Pengertian dasar *fraud* menurut Garner (2004) adalah penyalahertian kebenaran atau menyembunyian fakta yang materiil yang menyebabkan seseorang bertindak merugikan terhadap pihak lain. Sedangkan menurut Alridge dan Parry (1985), *fraud* adalah tindakan yang tidak jujur dengan tujuan untuk menipu pihak lain untuk keuntungan pelaku yang merugikan pihak yang menjadi korban.

Berdasarkan dari beberapa definisi ini, dapat diartikan secara luas bahwa *fraud* terkait dengan penipuan (*deception*), ketidakjujuran (*dishonest*) dan niat (*intent*). *Fraud* menyangkut cara-cara yang dihasilkan oleh akal manusia yang dipilih oleh seseorang untuk mendapatkan suatu keuntungan dari pihak lain dengan penyajian yang salah/palsu. Kecurangan mencakup kecurangan, tipu daya, cara-cara licik dan tidak jujur yang digunakan untuk menipu orang lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Singleton et al (2006), yang mengemukakan bahwa *fraud*, *theft*, *defalcation*, *irregularities*, *white collar crime*, dan *embezzlement* adalah terminologi yang sering dipertukarkan.

Aspek Teoritis Mengenai Pengklasifikasian *Fraud*

Pengklasifikasian Penyebab *Fraud*. Menurut O’Gara (2004) *fraud* dapat dilihat dari 2 (dua) dimensi, yakni jenis *fraud* dan pelaku *fraud*. Jika dilihat dari jenisnya, maka *fraud* terdiri dari: penyalahgunaan internal atau korupsi, dan kecurangan dalam pelaporan. *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), salah satu asosiasi di USA yang mempunyai kegiatan utama dalam pencegahan dan pemberantasan kecurangan, mengategorikan kecurangan dalam tiga kelompok, yaitu : kecurangan laporan keuangan (*financial statement fraud*), penyalahgunaan aset (*asset misappropriation*), dan korupsi (*corruption*).

Kecurangan laporan keuangan (*fraudulent statements* atau *financial statement fraud*) dapat didefinisikan sebagai kecurangan yang dilakukan oleh manajemen dalam bentuk salah saji material laporan keuangan yang merugikan investor dan kreditor. Kecurangan ini dapat bersifat *financial* atau kecurangan non *financial*. Jenis *fraud* ini sangat dikenal para auditor yang melakukan general audit (*opinion audit*).

Penyalahgunaan aset (*Asset Misappropriation*) dapat digolongkan ke dalam kecurangan kas dan kecurangan atas persediaan dan aset lainnya, serta pengeluaran-pengeluaran biaya secara curang (*fraudulent disbursement*). *Asset misappropriation* atau “pengambilan” aset secara ilegal dalam bahasa sehari-hari disebut mencuri. Namun dalam istilah hukum, “mengambil” aset secara ilegal (tidak sah atau melawan hukum) yang dilakukan oleh seseorang yang diberi wewenang untuk mengelola atau mengatasi aset tersebut, disebut menggelapkan.

Korupsi (*corruption*) terbagi ke dalam pertentangan kepentingan (*conflict of interest*), suap (*bribery*), pemberian ilegal (*illegal gratuity*), dan pemerasan (*economic extortion*). Pengertian korupsi ini tentu saja berbeda dengan pengertian korupsi yang terkandung dalam Undang-undang 31 tahun 1999 jo Undang-undang 20 tahun 2001. Dalam bahasa hukum positif (UU No. 31 Tahun 1999 jo UU 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) pengertian korupsi secara umum, adalah perbuatan yang diancam dengan ketentuan pasal-pasal UU No 31 tahun 1999. Dalam salah satu pasal, korupsi terjadi apabila memenuhi tiga kriteria yang merupakan syarat bahwa seseorang bisa dijerat dengan undang-undang korupsi, ketiga syarat tersebut adalah melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi, dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dengan kriteria tersebut maka orang yang dapat dijerat dengan undang-undang korupsi, bukan hanya pejabat negara saja melainkan pihak swasta yang ikut terlibat dan badan usaha/korporasi pun dapat dijerat dengan ketentuan undang-undang korupsi.

Aspek Teoritis Mengenai Faktor Penyebab *Fraud*

Setiap orang dapat melakukan *fraud*. Kadang-kadang sulit dipercaya, seseorang yang kita pandang jujur, taat beragama, berpendidikan, dari lingkungan sosial yang dihormati, bahkan dari kalangan berada, ternyata terlibat dalam kasus *fraud*. Bagaimana hal ini bisa terjadi?, Dennis Greer menyebut tiga elemen kunci yang disebut sebagai segitiga *fraud* (*fraud triangle*) yang mendorong seseorang atau sekelompok orang

melakukan *fraud* yaitu: adanya tekanan, adanya kesempatan, dan adanya alasan pembenaran. Elemen pertama dan ketiga lebih melekat pada kondisi kehidupan dan sikap mental/moral pribadi seseorang, sedangkan elemen kedua terkait dengan sistem pengendalian internal dalam suatu organisasi atau perusahaan.

Pandangan lain dari sisi perilaku manusia, dijelaskan oleh Bologna et al (1987) berdasarkan *GONE Theory*, yang terdiri dari 4 (empat) faktor yang mendorong seseorang berperilaku menyimpang dalam hal ini berperilaku *fraud*, yaitu: keserakahan (*greed*), kesempatan (*opportunity*), kebutuhan (*needs*), dan pengungkapan (*exposure*). Keserakahan berkaitan dengan adanya perilaku serakah yang secara potensial ada di dalam diri setiap orang. Kesempatan berkaitan dengan keadaan organisasi atau instansi atau masyarakat yang sedemikian rupa sehingga terbuka kesempatan bagi seseorang untuk melakukan kecurangan terhadapnya. Kebutuhan berkaitan dengan faktor-faktor yang dibutuhkan oleh individu-individu untuk menunjang hidupnya yang menurutnya wajar; dan pengungkapan berkaitan dengan tindakan atau konsekuensi yang akan dihadapi oleh pelaku kecurangan apabila pelaku ditemukan melakukan kecurangan.

METODE PENELITIAN

Objek Penelitian

Fokus utama penelitian ini adalah mengeksplorasi atau mencari penyebab terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Berdasarkan fokus penelitian, maka tujuan penelitian adalah mengidentifikasi atau pengungkapan faktor-faktor penyebab terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan daerah. Fokus penelitian ini didasari pada pemikiran bahwa *fraud* sangat “berbahaya”. *Fraud* dapat merusak struktur pemerintahan, menghambat jalannya pemerintahan dan pembangunan serta sangat sukar diberantas. *Fraud* juga menyebabkan rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi, investasi swasta, inefisien dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki, distorsi antara penerimaan dan pengeluaran pemerintah, tingginya kesenjangan ekonomi dan kemiskinan, rendahnya standar hidup masyarakat.

Alasan penetapan obyek penelitian pada pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Sulawesi Utara, didasari pada kenyataan bahwa korupsi (dibaca *fraud*) di Indonesia pada level pemerintah provinsi, Sulut masuk *Top Ten* Korupsi se Indonesia menurut Laporan Masyarakat ke KPK tahun 2011. Alasan lainnya, bahwa instansi Pemerintah PNS/Birokrat menempati urutan teratas dibanding dengan pimpinan perusahaan swasta dan anggota DPR/DPRD (hasil survey *Indonesian Corruption Watch*, 2011).

Prosedur Pengumpulan Data dan Proses Analisa

Pengungkapan sejumlah faktor penyebab *fraud* dalam pengelolaan keuangan pada Pemerintah di Sulawesi Utara dilakukan dengan *in depth interview* sebagai teknik pengumpulan data kepada sejumlah informan, dalam hal ini Kepala Bidang Akuntansi, Kepala Bidang Perbendaharaan & Kuasa Bendahara Umum Daerah, Sekretaris Inspektorat, Tim Kajian Bappeda pada Pemerintah di Sulawesi Utara. Hasil wawancara dianalisis dengan mengkategorikan sejumlah faktor penyebab timbulnya *fraud* yang berkaitan ke dalam beberapa faktor. Misalnya, para informan diminta untuk menjawab pertanyaan terutama faktor-faktor apa menurut mereka yang paling dominan mempengaruhi mereka melakukan *fraud*. Berdasarkan hasil wawancara inilah proses analisis dimulai. Analisa dilakukan dengan melakukan pengelompokan jawaban berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang dapat dikategorikan sebagai *fraud*.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya *Fraud* Pada Pemerintah Di Provinsi Sulawesi Utara

Analisis hasil wawancara secara mendalam dengan beberapa informan kunci yaitu Kepala Bagian Akuntansi, Kepala Bagian Perbendaharaan & Kuasa Bendahara Umum Daerah, Sekretaris Inspektorat dan Tim Kajian Bappeda pada Pemerintah di Sulawesi Utara, disesuaikan dengan fokus penelitian, yaitu hal-hal yang berkaitan dengan bentuk dan praktek kecurangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah dan faktor-faktor penyebab terjadinya *fraud* dalam perspektif pejabat pemerintah di Provinsi Sulawesi Utara.

Dalam bagian ini, akan dibahas 3 (tiga) proposisi yang diajukan pada bagian sebelumnya berkaitan dengan faktor-faktor penyebab terjadinya *fraud*.

Proposisi 1 : Aspek Tekanan Terhadap Pejabat Menyebabkan Terjadinya *Fraud*

Pejabat yang mendapatkan tekanan tertentu saat menjabat suatu jabatan tertentu atau sementara bekerja pada suatu pekerjaan tertentu memiliki kecenderungan akan melakukan *fraud*. Beragam tekanan yang dapat mempengaruhi para pejabat saat mereka bekerja, diantaranya tekanan yang dipicu oleh masalah keuangan, lingkungan pekerjaan, dan tekanan dari pribadinya yang memiliki sifat buruk. Masalah keuangan dapat ditimbulkan karena sifat ketamakan atau kerakusan para pejabat yang tidak pernah merasa puas dari segi materi. Gaji yang saat ini diperoleh, termasuk tunjangan kinerja, tetap saja dirasa kurang sehingga mereka melakukan berbagai kecurangan dalam pengelolaan keuangan berdasarkan jabatan yang diembannya.

Berdasarkan hasil wawancara, tekanan yang bersumber dari masalah keuangan dalam prakteknya disebabkan oleh “gaya hidup pejabat, dan perilakunya yang rakus, gaya hidup pejabat yang pada akhirnya pengeluarannya lebih besar dari pendapatan” (Sekretaris Inspektor). Hal ini terjadi menurut Kuasa BUD “Masalah keuangan dapat disebabkan karena tekanan lingkungan keluarga; biasanya kalau pejabat adalah bapak-bapak, mereka dipengaruhi oleh istrinya”.

Gaya hidup mewah menjadi pemicu seorang pejabat cenderung melakukan kecurangan. Kemewahan, pesta pora, hura-hura tentu saja akan memerlukan sejumlah dana untuk aktivitas tersebut. Sementara gaji dan berbagai tunjangan yang diperolehnya tidak mencukupi sehingga menimbulkan masalah keuangan bagi diri dan keluarganya, yang pada akhirnya memungkinkan para pejabat melakukan kecurangan. Kondisi-kondisi lainnya, seperti berbagai kebutuhan tak terduga.

Pada konsidi tertentu sebagai akibat dari gaya hidup mewah, ketamakan, dan perilaku tidak baik lainnya akan mencari sumber pembiayaan lainnya karena tidak cukup dari hutang, yang pada akhirnya dapat memicu terjadinya kecurangan saat pejabat tersebut akan mengembalikan pinjaman hutang ketika dia tidak memiliki dana untuk itu. Biasanya hutang ini diperoleh seorang pejabat dari para kontraktor sebelum tender. Hutang ini juga ditujukan untuk membiayai aktivitas mendapatkan jabatan tertentu, misalnya saat pemilihan kepala daerah untuk membiayai aktivitas kampanye, atau permintaan “setoran” dari para pejabat tertentu yang lebih tinggi dari jabatan pejabat bersangkutan.

“Kalo ingin jabatan tertentu, setor dulu...!” kata Kuasa BUD. Menurutnya bila seorang pejabat ingin mendapatkan jabatan tertentu, kepadanya diberikan target tertentu untuk disetor kepada pihak tertentu sebagai kompensasi atas jabatan yang akan diperolehnya. Hal ini memicu seorang pejabat untuk berusaha mengembalikan uangnya yang dikeluarkan pada saat sebelum menjabat (“investasi birokrat”).

Sementara, tekanan dari Ormas/LSM dan masyarakat luas secara langsung maupun tidak langsung dapat menjadi penyebab terjadinya kecurangan, seperti yang dijelaskan oleh Tim Kajian Bappeda Sulut.

“Sudah menjadi stigma bagi masyarakat Manado, bahwa seorang pejabat pasti berduit. Salah satu kebiasaan masyarakat Manado yang selalu menyodorkan proposal bantuan dana kepada para pejabat untuk membiayai aktivitas mereka, sebagian besar untuk membiayai pembangunan rumah ibadah, bantuan duka, dan aktivitas sosial masyarakat sebagai biaya sosial masyarakat (community social cost). Biaya sosial birokrat merupakan bentuk pengeluaran seorang pejabat pada lingkungan dimana dia berada, misalnya mengikuti acara syukuran dari masyarakat yang mengharuskannya memberikan “amplop”, atau memberikan persetujuan atas proposal bantuan dana yang disodorkan masyarakat”.

Tim Kajian Bappeda

Kondisi-kondisi ini dapat memicu seorang pejabat untuk melakukan kecurangan, disebabkan pertama plafon anggaran yang terbatas untuk bantuan sosial sebaliknya total dana dari sejumlah proposal bantuan dana dalam jumlah yang besar. Kedua, proposal dana yang masuk untuk kasus-kasus tertentu tidak sejalan dengan mata anggaran (kegiatan dan program) pada masing-masing SKPD. Hal ini memicu setiap pejabat untuk mencari pos-pos pembiayaan lain yang memungkinkan untuk itu, walaupun disadari tidak sesuai dengan peruntukannya.

"Nah, kalau tingkat kesejahteraan nyanda di taruh kira dan torang ndak imbangi katu apa, tantu katu dia pikir dari pada dia ndak dapa lebe, bae tau-tau. Dibagian keuangan dan dibagian lain TPP (Tunjangan Kinerja) beda. dikeuangan, inpektorat dan dispenda kalau tidak salah menerima lebih tinggi tunjangan kinerja dikarenakan beban kerja dan kondisi kerja. Kalau torang ndak di imbangi dengan tunjangan yang lebe basar bisa saja terjadi persengkongkolan".

Kuasa BUD

Fraud dapat diakibatkan oleh kondisi lingkungan pekerjaannya, misalnya sudah bekerja dengan baik tetapi kurang mendapat perhatian, kondisi kerja yang buruk. Lingkungan kerja yang tidak mendukung dapat menyebabkan terjadinya tindakan kecurangan, misalnya aktivitas tertentu yang dianggarkan tidak mencukupi sehingga mencari sumber pos pembiayaan lainnya. Atas perintah atasan, SKPD tertentu harus terlibat pada suatu kegiatan, namun pengalokasian dana untuk kegiatan tersebut sangat terbatas atau tidak tersedia sama sekali. Hal ini mengharuskan pimpinan SKPD mencari sumber pembiayaan dari pos-pos pembiayaan pada SKPD-nya. Contoh kasus SKPD tertentu mendapatkan perintah dari atasan yang lebih tinggi untuk menangani sebuah kegiatan namun belum tertata dalam PAGU SKPD bersangkutan.

Sifat buruk seperti penjudi, peminum, pecandu narkoba, dan gemar dengan wanita sekalipun sangat jarang ditemui, akan tetapi secara tidak langsung sifat-sifat buruk ini memicu anggaran ekstra dari pejabat tersebut. Penyediaan anggaran ekstra seperti ini akan memungkinkan pejabat bersangkutan melakukan tindakan *fraud*. Sifat-sifat buruk ini seringkali muncul saat para pejabat melakukan tugas luar daerah. Pada akhirnya juga para pejabat yang tidak mendapatkan *reward* atau sebaliknya *punishment* yang sesuai menyebabkan para pejabat cenderung melakukan tindakan *fraud*.

"Kalau seorang pejabat nda terang-terangan, orang kalau mentalnya so begitu walaupun dia pejabat. Pejabat biasanya main cantik, mainnya rapi, tapi mungkin ada cela-celanya yang dia bisa tutupi".

Kuasa BUD

Proposisi 2 : Adanya kesempatan terhadap pejabat menyebabkan terjadinya *fraud*

Adanya kesempatan dapat menyebabkan terjadinya tindakan kecurangan, baik yang disebabkan karena sistem, aturan dan penegakan aturan (*law enforcement*). Para pejabat yang memegang kekuasaan akan memiliki perilaku diskresi atau perilaku yang menguntungkan diri sendiri atau sekelompok orang tertentu. Para pejabat akan memiliki keinginan tertentu untuk memperlengkapi dirinya dengan berbagai fasilitas melebihi standar yang ada, misalnya mobil, perlengkapan fasilitas kantor dan sebagainya.

Hasil wawancara menjelaskan *fraud* terjadi karena adanya kesempatan berdasarkan kewenangan yang dimiliki pejabat bersangkutan maupun dikarenakan SDM yang dimiliki, yaitu kemampuan pejabat atau atasan mendisiplinkan dengan sanksi secara internal.

"Kesempatan menjadi faktor-faktor penyebab terjadinya kecurangan. Pertama kita melihat kehidupan sebagai aparat atau pejabat artinya orang dapat melakukan kecurangan karena orang itu mempunyai wewenang atau kekuasaan apakah pejabat atau staf. Contoh misalnya staf tadi kita bilang bendahara penerima, ternyata dia so baku ator dengan pihak ketiga karena punya kewenangan".

Sekretaris Inspektorat

Sudah menjadi rahasia umum bahwa perubahan status dari masyarakat biasa menjadi pejabat diikuti dengan perubahan pola kehidupan. Perubahan pola kehidupan ini menimbulkan perubahan dalam pola konsumsi dan peningkatan pengeluaran lainnya. Konsekuensi logis dari hal ini adalah pejabat mencari tambahan pendapatan untuk menutupi kelebihan pengeluaran ini. Perilaku ini secara langsung maupun tidak langsung akan menyebabkan tindakan *fraud* dari seorang pejabat. Apa jika ada peluang atau kesempatan untuk melakukan hal itu. Peluang atau kesempatan ini dapat diciptakan sendiri dari pejabat atau merupakan "kebiasaan" di masa lalu.

"Kegagalan mendisiplinkan atau memberi sanksi kepada pelaku; orang kalau ndak ada sangsi dia pikir bole jo kote".

Kuasa BUD

Rendahnya efek jera dari pejabat akibat lemahnya disiplin atau *punishment* dari aturan dapat membuka celah bagi seorang pejabat untuk melakukan tindakan *fraud*. Lamanya waktu penyesuaian atas implementasi sistem yang baru dapat memicu *fraud* selang periode penyesuaian tersebut. Perpindahan dari sistem lama ke baru, yang tanpa standar operasi yang kuat dapat menyebabkan timbulnya peluang untuk memanfaatkan kondisi “mengambang atau penyesuaian ini” untuk melakukan *fraud*.

Pada dasarnya bila dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya, berkurangnya *fraud* dikarenakan penggunaan sistem yang semakin baik. Hal ini dijelaskan oleh Kepala Bagian Akuntansi.

“Sekarang ndak bisa korupsi lagi dengan digunakannya SIMDA, kecuali mereka kase rusak sistim itu”.

Kabag Akuntansi

Sekalipun dengan sistem, namun belum optimal juga akan menyebabkan terjadinya *fraud* dikarenakan adanya kesempatan dipicu oleh penerapan sistem pengendalian yang belum optimal.

“Bansos banyak disalah gunakan dan sudah menjadi isu nasional. Skarang sudah ada aturan jelas Misalkan disini bantuan sosial 10 -20 M. Skarang so musti di program for sapa2 & kriteria jelas. Contoh untuk bantuan pendidikan, pertama status miskin, kalau kategori status miskin dorang minta surat keterangan Kelurahan, Ormas itu cuma satu kali dalam setahun. Kalau dulu boleh berkali-kali”

Sekretaris Inspektorat

Kesempatan melakukan *fraud* juga dapat timbul dari aspek perencanaan. Perencanaan yang tidak detail dan terprogram dengan baik akan menimbulkan kesempatan melakukan *fraud*. Tidak detailnya gambaran program (baik bentuk, jumlah uang dan masyarakat penerima) akan membuka peluang terjadinya *fraud*. Salah satu bentuk nyata dilapangan adalah melakukan “negoisasi” nilai uang yang akan diberikan kepada penerima (misalnya kasus bantuan sosial). Jika jumlah uang yang diberikan (biasanya lebih rendah dari yang dianggarkan) tidak bersedia diterima penerima maka dapat dialihkan ke penerima lain yang mau menandatangani kwitansi pembayarannya.

“Mengenai penganggaran banyak kali torang bobol dianggran karena tidak ada sistem cuma secara manual. Hitung-hitung bagini oh angran so butul, ternyata akhir tahun perlampauan so lebih, akhirnya tahun lalu defisit. Karena tidak ada alat dan kriteria pengukuran, itu merupakan alat ukur pencapai kinerja kita ndak punya alat ukur. Staf-staf so butul ternyata malah so lebeh kong so melenceng. Kalau rupa keuangan so ada sistem, bisa mengukur mengenai penganggaran so butul, torang so nyanda ada perlampauan anggaran, karena sistem so atur, dia so kunci. Jadi tarang so nda bisa mo kase lebe lagi. Ndak mo kaluar, biar mo minta apa le, so nda mo kaluar. Anggran so abis atau apa atau so ta pake dimata anggaran itu, kalau untuk mo minta lagi so nimau, nyanda mo kaluar. Kalau kegiatan ini depe doi so abis, so ta tinggal ini, ndak sesuai dengan ngana mo minta misalnya so kurang so ta tinggal 20, dia nimau kaluar”.

Kuasa BUD

Sistem pengendalian internal yang sering juga disebut pengendalian interen, yang lemah memungkinkan terjadinya *fraud*. Aktivitas pengawasan yang dilakukan inspektorat dan BPKP (internal) maupun BPK dan KPK (eksternal) terbatas waktu (2 kali setahun), SDM yang memungkinkan tidak semua unit kerja atau dokumen diperiksa. Hal ini akan menimbulkan tindakan-tindakan yang mengakibatkan terjadinya *fraud*. Dalam pelaksanaan pengawasan secara internal pun pada SKPD tertentu, seperti unit penjaminan mutu seringkali terkendala pada aspek psikologis yang tidak bersifat objektif lagi dalam pemeriksaan.

“Pengawasan Melekat itu dulu, tapi skarang so ganti pengawasan langsung dari Kepala SKPD dari atasan langsung. Secara Exoffisio melekat secara langsung pada Kepala SKPD. Kepala bertanggung jawab pada sistem dan pengawasan internal pa dorang artinya dulu kalau nda ada sistem dorang suka-suka. Apakah panitia, apakah Pokja & apakah mo kase honor itu dari kemampuan keuangan daerah”.

Sekretaris Inspektorat

“Saat ini sistem penilaian kinerja masih berorientasi pada output belum pada outcomes. Hal ini perlu dibenahi dengan merubah perspektif kinerja berbasis anggaran menjadi kinerja berbasis outcomes. Misalnya, kinerja tidak hanya dilihat dari pada aspek selesai program selesai (output) tercapai. Di masa depan harus dipertimbangkan aspek pemanfaat dari program yang dilaksanakan, bila hal ini akan terindikasi sebagai salah satu tindakan fraud, karena memprogramkan aktivitas yang bukan skala prioritas (money useless). Hal ini akan menyebabkan inefisien anggran. Contohnya, satu program pelatihan dirancang oleh beberapa SKPD. Pada kasus lain, SKPD tertentu merencanakan rehap satu bangunan sekolah, namun oleh komite sekolah juga mengganggarkan program tersebut”.

Tim Bapeda Sulut

“Fraud terjadi karena kesempatan sebagai akibat kurang atau tidak adanya jejak audit. Iya, kalau torang di auditkan, torang bisa tau besarnya penyimpangan so bagaimana, biasanya kalau ndak pernah di audit so jauh melenceng torang so ndak tau. Jadi makannya kalau itu biasanya itu no, gunanya kalau ada Inspektorat kota. Diakan audit internal, gunanya lebih ke pembinaan, misalkan kalau melenceng sedikit bisa diluruskan kembali. Jadi kalau torang ndak di audit-audit ternyata so melenceng jauh so susah mo kase bale ulang. Inspektorat biasanya melakukan audit per SKPD 4-5 hari dan dilakukan 1 tahun 2 kali, di awal dan di akhir”.

Kuasa BUD

Kurangnya pengawasan akan cenderung pejabat melakukan *fraud*. Sekalipun ada namun hanya dilakukan oleh instansi terkait dengan frekuensi yang terjadwal dalam setahun hanya dua kali.

“Fraud juga disebabkan karena kurang jelasnya pemberian wewenang. Misalnya katu mungkin depe wewenang dang, misalnya Kasubag sampai dimana batas wewenang, kalau tidak jelas katu, torang cuma tau cuman sampai di sini, ternyata tong pe wewenang sampe ke dalam kote pa dia. Jadi torang lebih mendalam mengawasinya. Juga dapat disebabkan karena wewenang transaksi dan penjagaan asset tidak ada pemisahan. Kalau pencairan dan pencatatan juga orang yang sama to?. Kalau bicara internal control skarang seluruh SKPD sudah harus punya internal kontrolnya. Sistem internal control pemerintah setiap SKPD musti ada (PP 60 SPIP)”.

Kuasa BUD

Tidak mampu menilai kualitas kerja karena tidak punya alat atau kriteria seringkali juga menyebabkan terjadinya *fraud*. Tidak sedikit para pejabat melakukan *fraud* karena ketidakjelasan dan ketidakmampuannya memahami metode pengukuran kinerja dan tersedianya panduan untuk mengukur keberhasilan suatu program. Seringkali ketidakjelasan pada aturan karena kurangnya informasi dapat menyebabkan pejabat melakukan *fraud*.

“Kurang atau tidak adanya akses terhadap informasi sehingga tidak memahami keadaan yang sebenarnya. Jadi di sini karena dia ndak tau aturan, kong dia nyanda pahami betul kong sabantar depe akibat dari tindakanj itu bertentangan dengan aturan ini anturan itu. Bisa jadi, sepertikan ada bendahara bertanggungjawab secara pribadi. Banyak bendahara ndak tau itu. Asih kwa kita pengguna anggran bertanggungjawab mengenai itu, tapi kan dia lupa, dia ba tanda tangan di situ, kalau ada apa-apa kan dia juga harus bertanggungjawab secara pribadi karena dia menandatangani depe lembar-lembaran ini”.

Kuasa BUD

Tidak sedikit para pejabat di beberapa SKPD hanya bersifat menerima dari hasil suatu kegiatan baik fisik maupun non fisik. Aspek-aspek lainnya yang dapat menyebabkan terjadinya *fraud*, diantaranya kurang atau tidak adanya akses terhadap informasi sehingga tidak memahami keadaan yang sebenarnya, gagal mendisiplinkan atau memberikan sanksi pada pelaku *fraud*, lalai, apatis, acuh tak acuh, kurang atau tidak adanya *audit trail* (jejak audit), sehingga tidak dapat dilakukan penelusuran data kesemuanya dapat menyebabkan terjadinya *fraud*.

Proposisi 3 : Alasan pembenaran terhadap pejabat menyebabkan terjadinya *fraud*

Fraud dalam beberapa kasus ditemui sebagai akibat mencontoh atasan atau teman sekerja, merasa sudah berbuat banyak, menganggap bahwa yang diambil tidak seberapa, ataupun dianggap hanya sekadar meminjam, pada waktunya akan dikembalikan. Merasa telah berbuat banyak menjadi pembenaran seorang pejabat melakukan *fraud*.

“Seperti apa yang kita bilang misalnya dorang bilang kerja-karja kong torang ndak imbangi deng dorang pe lembur atau apa. Dorang bisa baku nego deng SKPD (datang ambe jo ngoni pe apa tapi kase kamari kita pe apa) bisa to?”.

Kuasa BUD

Pada kondisi tertentu, alasan keterdesakan juga menjadi penyebab terjadinya *fraud*, diperparah lagi dengan alasan hal itu sudah dilakukan dalam beberapa kesempatan berdasarkan pola pengelolaan yang dilakukan pejabat sebelumnya.

“Pemanfaatan uang pendapatan/retribusi sebagai salah satu alasan pembenaran. Artinya itu sistimnya begini, kalo depe bendahara penerima memanfaatkan misalnya uang sewa, ada yang sewa pemda pe barang, pajak atau apa itu kan so ada ketentuan bahwa 1 x 24 jam harus disetor ke kas daerah. Untuk meminimalisasi, jadi nimbole bermalam. Kalau bank menerima setoran sampe jam 5 sore karena so perjanjian dengan Bank & Kas Daerah dorang buka khusus menerima uang setoran. Kalau mo ba tarik so nimbole tapi kalu untuk mo bastor boleh. Kalu so bermalam so ada indikasi so pake dulu, apalagi so 1 minggu to? Nah rupa kita bilang tadi walaupun sistim so bagus tapi masih ada no, jadi itu termasuk di orangnya atau so prilaku orang”.

Sekretaris Inspektorat

Mencontoh perilaku atasan atau teman sekerja menjadi hal yang sangat mempengaruhi seorang pejabat melakukan *fraud*. Tidak sedikit para pejabat mencontohi atasan lama mereka atau pejabat sebelumnya dalam pengelolaan keuangan daerah. Saat pejabat tersebut pindah, pola pengelolaan keuangan akan berlanjut pada pejabat yang mengantikannya.

“Mencontoh pada atasan, kita rasa itu berpengaruh, biasanya staf, kalau bosnya tekan, biasanya mereka ikut. Kalau teman sekerja kita rasa kecil pengaruhnya”.

Kabag Akuntansi

Terdapat juga pejabat melakukan *fraud* tanpa malu dan terang-terangan dengan alasan telah berbuat, dan biasanya dilakukan dengan rekan kerjanya, atau menganggap bahwa yang diambil tidak seberapa dari sejumlah dana yang besar. Pada kasus ini seringkali pelaksanaan program menyisihkan anggaran yang seharusnya dikembalikan ke kas daerah/negara, akan tetapi diupayakan sedemikian rupa “dibagi-bagi” agar dana sisa tidak disetor kembali. *Fraud* juga dapat disebabkan karena dianggap hanya sekadar meminjam, pada waktunya akan dikembalikan. Artinya, pejabat berasumsi bahwa memakai dana yang belum terpakai dan akan diganti sebelum pemeriksaan bukan sebagai suatu kesalahan. Bila pemakaian untuk kepentingan pribadi, biasanya dilakukan secara sembunyi-sembunyi dengan berkolaborasi dengan bendahara pengeluaran. Terdapat juga pola peminjaman dilakukan atas dasar pembiayaan program kegiatan lain yang lebih mendesak namun belum tersedia anggarannya. Hal ini banyak ditemui di beberapa SKPD yang pada akhirnya menjadi temuan saat pemeriksaan, tetapi dana talangan untuk mengganti dana yang digunakan belum tersedia.

“Alasan pembenaran melakukan fraud dapat juga didasarkan pada anggapan bahwa yang diambil tidak seberapa, lantaran dorang pikir, asi kowa pemkot pe doi banyak. Asi koa bukang kita pe doi. Cuma kowa sadiki mo ambe. Perlu uang dan akan di kembalikan setelah terima gaji. Ada no tu bagitu, pake dulu kong sabantar baku potong. Makanya kita bilang tadi fungsi pengawasan tetap harus jalan kalau torang talalu percaya kong so ndak kontrol-kontrol, kita rasa terjadi juga. biasakan orang kalau ada kesempatan dorang manfaatkan itu. Jadi dalam hal ini jangan kita kase kepercayaan penuh. Harus ada pengawasan, biasanya kalau saya mengawasi langsung ke masing-masing pekerjaan bawahan misalnya minta hasil pekerjaan dan direview ulang. Mungkin terjadi ada yang tidak disengaja atau yang sengaja, bisa sajakan terjadi?”.

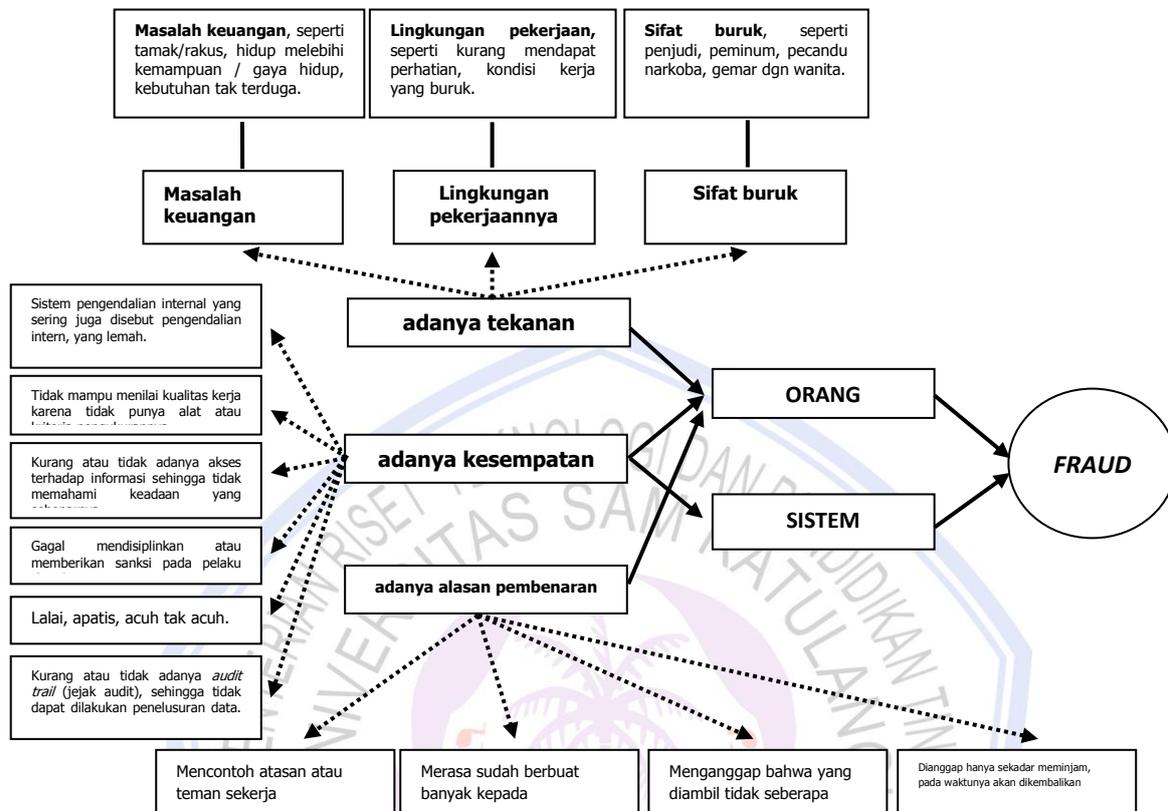
Kuasa BUD

Pembahasan

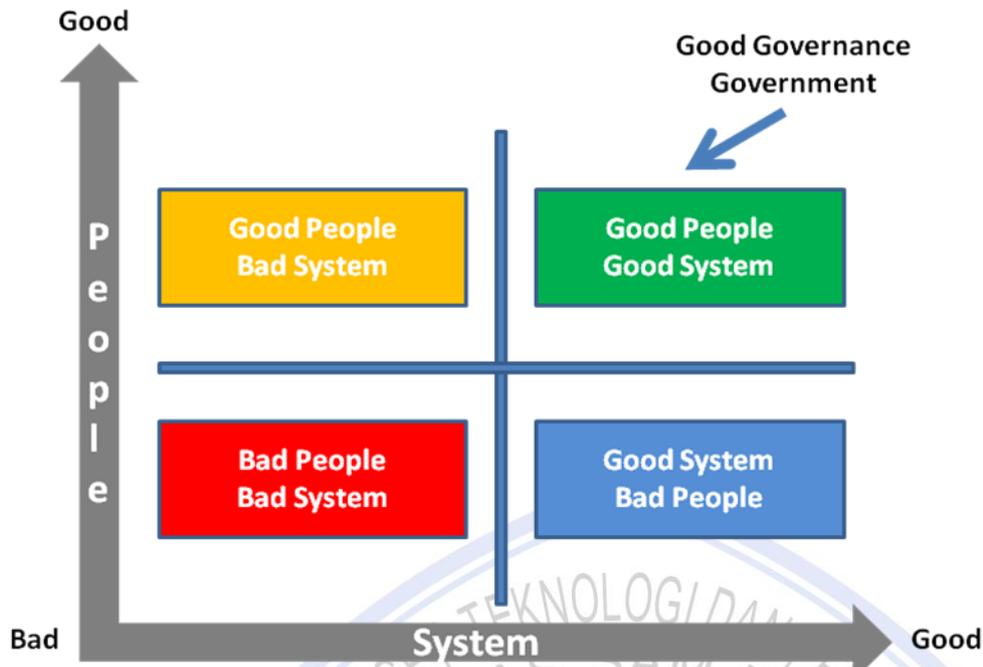
Secara singkat dapat dijelaskan berdasarkan hasil wawancara secara mendalam mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya *fraud*, diantaranya karena adanya tekanan. Faktor ini dapat dipengaruhi oleh masalah keuangan dari para pejabat, lingkungan kerjanya, dan sifat buruk pejabat itu sendiri. *Fraud* juga dapat disebabkan karena adanya kesempatan, pada kondisi sistem pengendalian internal yang belum berjalan dengan maksimal, kurang jelasnya prosedural karena akses informasi yang kurang. Selain aspek tekanan yang dapat

dialami pejabat dan adanya kesempatan yang memungkinkan pejabat cenderung untuk melakukan *fraud*, aspek adanya alasan pembenaran dari pejabat itu sendiri juga dapat menjadi faktor pemicu terjadinya *fraud*.

Sejumlah faktor penyebab *fraud* digambarkan dalam bagan dibawah ini:



Berdasarkan hasil penelitian ini, diharapkan dalam pengelolaan keuangan daerah harus diperhatikan menyangkut aspek sistem dan orang atau pelaksananya. Dalam pengelolaan keuangan daerah harus diperhatikan menyangkut aspek sistem dan orangnya. Jadi kalau kita punya sistem yang baik dilaksanakan oleh orang yang baik (*good people, good sistem*) itu sempurna. Sistemnya tidak baik orangnya baik (*bad sistem good people*) ini masih bisa dibantu, masih bisa tertolong, masih bisa diperbaiki. Kenapa demikian, karena meskipun orang bekerja dengan cara manual tanpa menggunakan sistem dengan baik tapi karena orangnya baik/dia tidak mau berbuat jahat dan tentunya tidak akan terjadi *fraud*. Tapi kalau sistemnya baik orangnya tidak baik (*good sistem bad people*) itu rusak. Sebaik apapun sistem kalau orangnya tidak baik pasti rusak. Karena di jebol orang tidak baik. Lebih parah lagi jika sistemnya tidak baik dan orangnya tidak baik (*bad sistem bad people*) itu hancur.



Pengelolaan keuangan yang baik akan terjadi ketika sistem pengelolaannya sudah baik (*good system*) dan orang yang mengelolanya berperilaku baik (*good people*). Kecenderungan pejabat/orang dalam melakukan *fraud* semakin kecil maka akan terwujud *good governance government* pada pemerintah di Provinsi Sulawesi Utara.

PENUTUP

Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah :

1. Penyebab utama *fraud* dikarenakan sistem dan orang. Sistem yaitu sistem pengelolaan keuangan itu sendiri dan orang yaitu pejabat yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan. Pada kondisi tertentu sistem yang baik dapat membuat pengelolaan keuangan berjalan dengan baik, dan sebaliknya. Pada kondisi lain, pejabat yang memiliki perilaku yang baik akan membuat pengelolaan keuangan berjalan dengan baik, dan sebaliknya.
2. Sistem yang lemah dan pejabat/orang tidak baik penyebab terjadinya *fraud*. Yang dimaksud sistem yang lemah adalah peraturan-peraturan, prosedur-prosedur dan tahapan-tahapan tidak dijalankan dengan baik dan benar serta aplikasi-aplikasi yang digunakan masih manual atau masih banyak yang tidak menggunakan sistem komputerisasi. Pejabat/orang yang tidak baik adalah pejabat/orang yang mempunyai sifat buruk seperti tamak/rakus, hidup melebihi kemampuan, banyak hutang, penjudi, pemin;um, pecandu narkoba, gemar dengan wanita dan tidak punya kemampuan dalam menjalankan sistem itu sendiri.

Saran

Saran yang dapat diberikan adalah : Dalam pengelolaan keuangan daerah harus diperhatikan menyangkut aspek sistem dan orangnya. Jadi kalau kita punya sistem yang baik dilaksanakan oleh orang yang baik (*good people, good sistem*) itu sempurna. Sistemnya tidak baik orangnya baik (*bad sistem good people*) ini masih bisa dibantu, masih bisa tertolong, masih bisa diperbaiki. Kenapa demikian, karena meskipun orang bekerja dengan cara manual tanpa menggunakan sistem dengan baik tapi karena orangnya baik/dia tidak mau berbuat jahat dan tentunya tidak akan terjadi *fraud*. Tapi kalau sistemnya baik orangnya tidak baik (*good sistem bad people*) itu rusak. Sebaik apapun sistem kalau orangnya tidak baik pasti rusak. Karena di jebol orang tidak baik. Lebih parah lagi jika sistemnya tidak baik dan orangnya tidak baik (*bad sistem bad people*) itu hancur.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, W. S., Chad O. Albrecht, 2002. *Fraud Examination*. Thomson-South Western.
- Albrecht, W. S., Romney, M. B., Cherrington, D. J., Payne, I. R., dan Roe, A. V., 1982. *How to Detect and Prevent Business Fraud*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Arlidge, A.J. and Parry, J., 1985. *Fraud*. Waterlow Publishers, London.
- Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), 2004. *Report To The Nation On Occupational Fraud And Abuse*, TX: Association of Certified Fraud Examiners.
- Bologna, Jack G., Robert F Lindquist, 1987. *Fraud Auditing and Forensic Accounting New Tool and Techniques*, John Wiley & Sons Inc., 1987, New York.
- Cressey, D. R. 1953. *Other People's Money*. Glencoe, The Free Press, Illinois.
- Garner, B. A., et al. (Ed.), 2004. *Black's law dictionary*. Eight Edition. Thompson-West, St. Paul, MN.
- O'Gara, John D. 2004. *Corporate Fraud: Case Studies Detection Prevention*. The Institute of Internal Auditors.
- Singleton, T. W., Singleton, A. J., Bologna, G. J., Lindquist, R. J., 2006. *Fraud Auditing and Forensic Accounting*. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Tim Penyusun Modul Program Pendidikan Non Gelar Auditor Sektor Publik, Sekolah Tinggi Akuntansi Negara. 2007. *Pengantar Audit Kecurangan*. Penerbit Sekolah Tinggi Akuntansi Negara. Jakarta.
- Tuanakotta, T. M., 2010. *Akuntansi Forensik & Audit Investigatif*, Edisi 2, Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- , 1999. Undang-undang RI Nomor 31 Tahun 1999 *Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta.
- , 2001. Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 2001 *Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta.
- , 2002. Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2002 *Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta.