**POTRET FRAUD PADA PENYUSUNAN ANGGARAN**

**PERANGKAT DAERAH**

**Nova Indriani1,Moh. Nizarul Alim2 , Bambang Haryadi3**

1,2,3 Magister Akuntansi, Trunojoyo University of Madura,Telang Street PO. BOX. 02, Kamal Bangkalan, Indonesia

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ARTICLE INFO  **Article history:**  Received  Revised  Accepted  **JEL Classification:**  Key words: Budgeting Planning, Estimate, fraud  **DOI:** |  | ABSTRACT  This study aims to identify the existence of fraud that appears in the practice of budget preparation. The design of the study used case study in Blue Zone Regional Device by using participant observation method. Informan is the financial manager. The results of this study indicate that fraud on budgeting involves all parties ranging from planners, PPTKs, executive staff and exchequer. Fraud on budgeting occurs in the form of commitments (fees), separation of funds for non-budgetary activities (pressure), the use of legal gaps that are less effective supervision system (opportunity) and assume reasonable what is done and all the Regional Tools do the things (rationalization) |
|  | ABSTRAK  Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi adanya fraud yang muncul dalam praktik penyusunan anggaran. Desain penelitian menggunakan studi kasus di Perangkat Daerah Hijau Daun dengan menggunakan metode participant observation. Informan adalah para pengelola keuangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa fraud pada penyusunan anggaran melibatkan semua pihak mulai dari perencana, PPTK, staf pelaksana dan bendahara. Fraud pada penyusunan anggaran terjadi berupa komitmen (fee), pemisahan dana untuk kegiatan non budgeter (tekanan), pemanfaatan celah hukum yang kurang efektif sistem pengawasannya (kesempatan) serta menganggap wajar apa yang dilakukan serta semua Perangkat Daerah melakukan hal yang serupa (rasionalisasi) |

1. **PENDAHULUAN**

\* Corresponding author, email address: 1[novaindriani87@gmail.com](mailto:novaindriani87@gmail.com)2[nizarul.alim@gmail.com](mailto:nizarul.alim@gmail.com)3[haryadilee@yahoo.com](mailto:haryadilee@yahoo.com)

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. 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 penyusuan 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).

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.

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).

Penyusunan anggaran melibatkan Perencana, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) selaku pengelola keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung di Perangkat Daerah. Perbedaan persepsi muncul dalam proses penyusunan anggaran, kebutuhan dan keinginan tiap-tiap individu atau kelompok berbeda (Aristiowati, 2015). Perbedaan persepsi inilah yang dapat menyebabkan para pengelola keuangan menjadi pelaku fraud.

Faktor kondisional dan situasional seperti keterbatasan waktu pelaksanaan Rencana Kerja Anggaran (RKA) Perangkat Daerah, rendahnya tingkat kompetensi dan motivasi pengelola keuangan, serta belum adanya standart atau format tata cara pengisian RKA Perangkat Daerah menjadi penyebab terjadi peluang *fraud* dan korupsi dalam penyusunan anggaran Perangkat Daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi adanya indikasi *fraud* yang muncul pada penyusunan anggaran Perangkat Daerah.

1. **TINJAUAN TEORITIS**

**Anggaran**

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 anggaran didefinisikan sebagai alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Anggaran sektor publik adalah perencanaan finansial tentang pekiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi di masa mendatang dengan melihat data yang diperoleh dari masa lalu sebagai acuan penetapan anggaran.

Perencanaan pembangunan dan penganggaran merupakan dua hal yang saling terkait dan harus seimbang. Sebagai alat manajemen, maka perencanaan harus mampu menjadi panduan strategis dalam mewujudkan tujuan yang akan di capai. Keduanya merupakan dua hal yang sangat diperlukan untuk mengelola pembangunan daerah secara efisien dan efektif.

Hasil yang baik akan di capai apabila terhadap keduanya diberikan perhatian yang seimbang, penganggaran tidak mendikte proses perencanaan dan sebaliknya perencanaan perlu mempertimbangkan ketersediaan dana (Kementrian Keuangan RI, 2010).

Anggaran yang ditetapkan sepihak oleh atasan akan membawa konsekuensi yang berbeda kalau anggaran disusun atas dasar partisipasi. Menurut Anthony dan Govindarajan, 1992 (dalam Fahrianta dan Ghozali, 2002) pendekatan top-down bisa menimbulkan internal konflik, sedangkan pendekatan bottom-up atau partisipasi memungkinkan terjadinya negosiasi diantara para manajer untuk mencapai tujuan organisasi.

**Pengelolaan Keuangan Daerah**

Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 59 tahun 2007 dan diubah terakhir dengan Permendagri No. 21 tahun 2011 pasal 4 ayat 1 menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatuhan, dan kemanfaatan untuk masyarakat.

Proses penyusunan anggaran dimulai dengan penyusunan rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kedua dokumen tersebut dibahas bersama legislatif untuk menghasilkan sebuah nota kesepakatan. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, Kepala Daerah menyampaikan surat edaran yang berisi pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) Perangkat Daerah yang kemudian ditindaklanjuti oleh perangkat daerah dengan melakukan penyusunan RKA.

RKA-PD memuat rencana pendapatan dan rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. RKA-PD memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai meliputi indikator, tolok ukur kinerja dan target kinerja dari program dan kegiatan. Indikator tersebut meliputi masukan, keluaran dan hasil. Tolok ukur kinerja merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan faktor kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.

**Fraud Theory**

*Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) dalam Tuanakotta (2010) mengklasifikasikan fraud menjadi tiga yaitu (1) Penyimpangan aset (*Asset Missapropriation*) meliputi penyalahgunaan/pencurian aset atau harta perusahaan atau pihak lain. Merupakan fraud yang mudah dideteksi karena sifatnya dapat dihitung; (2) Kecurangan Laporan Keuangan (*Fraudulent Statement*), kecurangan yang dilakukan pihak manajemen dalam bentuk salah saji laporan keuangan yang dapat merugikan investor dan kreditor; (3) Korupsi / *Corruption*, merupakan *fraud* yang sulit dideteksi karena melibatkan banyak pihak yang saling bekerja sama menikmati keuntungan. Seperti penyuapan *(bribery)*, penyalahgunaan wewenang, konflik kepentingan *(conflict of interest).*

*Fraud Triangle,* adalah tiga kondisi yang melatarbelakangi seorang fraudster melakukan *fraud*. Ketiga kondisi itu meliputi tekanan, kesempatan dan rasionalisasi (Singleton dan Singleton, 2010: 44). Pelaku *fraud (fraudster)* mempunyai ciri-ciri seperti berpendidikan tinggi, religius, memiliki karakter, psikologis dan hubungan sosial yang baik, optimis, motivasi tinggi dan belum pernah berurusan dengan hukum. Para *fraudster* juga bisa berasal dari keluarga yang baik (Albrecht, 2009: 33).

Menurut Setiawan, dkk (2013), faktor *power* (kuasa) menyebabkan orang melakukan *fraud* secara bersama-sama. *Power* diartikan sebagai kemampuan seseorang untuk mengajak orang lain melakukan *fraud. Power* terdiri dari: (1) *reward power* artinya kemampuan pelaku *fraud* menyakinkan pihak lain untuk ikut terlibat dalam tindakannya; (2) *coercive power*  artinya kemapuan pelaku *fraud* menggunakan hukuman untuk memaksa pihak lain berpartisipasi; (3) *perceived expert power* artinya kemampuan pelaku *fraud* mempengaruhi pihak lainkarena keahlian yang dimiliki; (4) *legitimate power* artinya kemampuan pelaku *fraud* menggunakan legitimasi yang dimiliki atas pihak lain yang akan diajak terlibat; dan (5) *referent power* artinya penggunaan kolega untuk menyakinkan pelaku *fraud* merasionalisasi tindakannya.

1. **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini termasuk penelitian kualitatif. Creswell (2009) mendefinisikan peneltian kualitatif sebagai alat diskusi, sarana (*means*) untuk mengeksplorasi dan memahami pemaknaan (*meaning*) individu atau kelompok yang bersentuhan dengan persoalan sosial atau kemanusiaan untuk memperoleh gambaran secara mendalam dari suatu gejala.

Desain penelitian menggunakan studi kasus. Penelitian ini menggunakan metode *participant observation*. Pemilihan metode ini dikarenakan peneliti ingin fokus pada satu masalah yaitu penyusunan anggaran (RKA) Perangkat Daerah. Pemilihan metode ini dikarenakan informan yang akan menjadi objek penelitian beragam, baik dari latar belakang pendidikan, pengetahuan, kedudukan dalam struktur organisasi, tanggung jawab serta fungsinya dalam penyusunan RKA Perangkat Daerah. Tehnik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah wawancara secara langsung dengan informan. Wawancara dilakukan secara tidak terstruktur dan informal dalam berbagai situasi. Proses wawancara dilakukan secara berkesinambungan tergantung situasi dan kondisi, agar informan merasa nyaman dan bisa memberikan informasi selengkap-lengkapnya.

1. **PEMBAHASAN**

Berdasarkan observasi peneliti, kegiatan penyusunan RKA Perangkat Daerah di Kabupaten Pelangi terbagi menjadi 2 tahap. Tahap pertama adalah penyusunan Pra RKA dan tahap kedua adalah penyusunan RKA. RKA merupakan penyempurnaan dari Pra RKA yang telah disusun.

Secara umum dalam pelaksanaan penyusunan RKA di Kabupaten Pelangi, Kepala Perangkat Daerah dibantu perencana anggaran dan PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) sedangkan di Perangkat Daerah Hijau Daun Kepala Perangkat Daerah dibantu perencana anggaran, PPTK, bendahara pengeluaran dan staf yang membantu PPTK.

Penyusunan Pra RKA dan RKA dimulai setelah ada Surat Edaran Kepala Daerah tentang penyusunan Pra RKA dan RKA Perangkat Daerah. Dalam surat edaran tersebut tidak ada batasan nominal pagu anggaran tetapi ada tenggat waktu penyusunan. Doni operator SABK menuturkan:

“Perencanaku hanya memberi anggaran **global** per kegiatan, rincian rekeningnya apa aja aku gak tau, yang penting masuk tepat waktu”.

Deni sebagai operator senior SABK juga tidak jauh berbeda ketika ditanya tentang proses penyusunan RKA:

“Proses penyusunan RKA secara **gelondongan** sudah terjadi sejak dulu, yang penting masuk dulu, ini kan hanya usulan dan belum tentu disetujui. Mereka hanya ingin tahu kegiatan apa saja yang diusulkan. Kalo bisa anggarkan maksimal siapa tahu disetujui.”

Berdasarkan penjelasan dari Doni dan Deni proses penyusunan pra RKA secara umum sama yaitu adanya tekanan waktu yang sempit membuat banyak Perangkat Daerah yang menyusun RKA secara “ngawur”. Yang dimaksud “ngawur” di sini adalah menyusun kegiatan dengan pagu yang tinggi dengan 1 (satu) atau lebih rincian objek belanja dengan nominal yang masih global (lebih dikenal dengan istilah gelondongan).

Tekanan mempengaruhi Doni dan Deni melakukan hal ini. Albrecht menyatakan faktor keuangan, kondisi tertentu dan tekanan dari pihak luar dapat memicu terjadinya tekanan. Dalam kasus ini , Doni dan Deni mendapat tekanan dari pihak luar yakni waktu yang sempit untuk menyusun RKA.

Tenggat waktu penyusunan Pra RKA dan RKA kegiatan belanja langsung sangat singkat. Hal tersebut menyebabkan penyusunan kegiatan pada Perangkat Daerah Hijau Daun cenderung sama dari tahun ke tahun. Perencana dan PPTK berpatokan pada anggaran tahun-tahun sebelumnya dan sedikit melakukan perubahan. Rani menuturkan:

“Samakan aja dengan tahun lalu dik, ribet urusannya, masih ke Bappeda, BPKAD dan tim-tim yang lain. Belum lagi nanti temuan Itwil, pemborosan anggaran, gak efisien dan yang lain-lain”.

Hal senada dituturkan Roni:

“kegiatan baru berjalan sudah dimintai usulan lagi, kalo gitu samakan dengan tahun kemarin, sesuaikan dengan anggarannya, kalo gak cukup kurangi frekuensinya, jumlah orangnya atau harinya, lain-lainnya samakan aja atau akali gimana enaknya dan amannya biar gak ruwet kebelakangnya”.

Ruwetnya proses birokrasi membuat para PPTK enggan berinovasi dan cenderung jalan di tempat serta tidak melakukan perubahan kegiatan setiap tahunnya. Apabila ada perubahan maupun penambahan kegiatan mereka harus berkoordinasi terlebih dahulu kepada Bappeda, BPKAD dan tim anggaran yang lain. Proses koordinasi yang rumit dan memakan waktu lama yang diakui Roni sebagai keruwetan.

Perencana bersama PPTK, Bendahara dan staf yang membantu PPTK “merencanakan” rincian rekening belanja pada setiap kegiatan. Yang dimaksud “merencanakan” disini adalah mereka sengaja memilih rincian rekening belanja yang mudah untuk dipertanggungjawabkan (SPJ).

Rincian rekening belanja dimaksud adalah lembur, ATK, penggandaan, belanja bahan/material kelengkapan pelatihan (seperti tas, block note, dan sebagainya). ATK dan penggandaan lebih dikenal dengan istilah BU (biaya umum). Jumlahnya kurang dari 15% pagu total tiap anggaran. Pengalokasian BU pada masing-masing kegiatan menimbulkan masalah tersendiri, karena ada kegiatan yang khusus mengurusi operasional kantor dan anggaran untuk itu lebih besar.

Seperti yang dituturkan Rika bahwa biaya umum itu sudah ada sejak dahulu:

“sejak dulu sudah ada biaya umum tapi waktu itu namanya administrasi proyek, besarannya sekitar 5 sampai 15% dari total pagu anggaran kegiatan tersebut, itu adalah rekomendasi dari Tim Verifikasi RKA”.

Penganggaran yang berlebihan seringkali ditemui dalam proses penyusunan Pra RKA dan RKA artinya menganggarkan rincian rekening belanja yang tidak terlalu penting. Misalnya mamin rapat yang dibuat lebih banyak dari kebutuhan, mamin tamu yang dianggarkan secara rutin padahal kenyataannya jumlah tamu tidak dapat diprediksi tiap bulannya. Memperbanyak jumlah hari, jumlah peserta pada rapat atau sosialisasi, ATK dan penggandaan yang berlebihan. Safa (staf yang membantu PPTK) menuturkan:

“mamin rapat sengaja kita lebihkan karena itungannya peserta plus panitia, kalo dulu panitia dapat honor kegiatan, aturan sekarang tidak boleh, jadi kasian panitianya kalo gitu”.

Ketidakefisienan dalam proses penganggaran disebabkan perencanaan kegiatan dibuat mengikuti jumlah anggaran tiap kegiatan. Penentuan kuantitas dalam setiap rincian rekening belanja disesuaikan dengan anggaran yang tersedia.

*Mark up* harga juga ditemui pada proses penyusunan RKA. Harga yang tertera pada RKA adalah standar harga barang yang telah disusun dalam bentuk buku oleh BPKAD dan diaplikasikan pada sistem *efinance*. Standar harga yang telah disusun telah ditetapkan melalui Peraturan Bupati. Harga yang tertera dalam buku standar harga dan sistem *efinance* merupakan harga barang yang telah ditambahkan pajak, baik itu PPN, PPh dan keuntungan sebesar 10%. Hal ini dilakukan untuk mengakomodasi kegiatan yang dipihak ketigakan atau dikontrakkan.

Secara keseluruhan praktik *fraud* pada penyusunan RKA ini adalah “bermain angka” baik secara kualitas maupun kuantitas. Kualitas dan kuantitas mengikuti anggaran yang tersedia, bukan berdasarkan kebutuhan. Hal ini tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 pasal 4 ayat 1 yang menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan kemanfaatan untuk masyarakat.

Permainan angka ini dilakukan secara bersama-sama oleh perencana, PPTK, dibantu staf pelaksana kegiatan yang melibatkan bendahara. Keterlibatan bendahara dalam proses penyusunan RKA dinilai cukup penting agar dapat mempermudah dalam proses pelaksanaannya. *Fraud* pada tahap penyusunan RKA ini dilakukan secara sistemik dan melibatkan berbagai unsur yang saling terkait. Albrecht, et.al. (2009) mengemukakan bahwa dalam banyak kasus fraud dilakukan secara bersama-sama. Fraud akan terjadi apabila semua unsur melaksanakan perannya dan bekerja sama.

Dalam proses penyusunan anggaran (RKA) tidak lepas dari adanya kepentingan pihak-pihak terkait, yaitu pihak eksekutif dan pihak legislatif. RKA yang telah selesai disusun akan menjadi rancangan APBD yang akan dibahas dalam rapat-rapat komisi ataupun fraksi-fraksi pada lembaga legislatif (DPRD). Ketika pembahasan inilah terjadi tarik-menarik kepentingan antara kedua belah pihak tersebut (lebih dikenal dengan hearing).

Hearing merupakan rapat dengar pendapat antara pihak legislatif dan eksekutif. Dalam hearing tersebut Perangkat Daerah wajib mempertahankan program dan kegiatan yang telah disusun dalam RKA. Hearing seharusnya menjadi sarana bagi lembaga legislatif untuk mempertanyakan kinerja pihak eksekutif, justru dijadikan sebuah media untuk menyampaikan “komitmen” pihak legislatif kepada eksekutif. Masing-masing Perangkat Daerah menjelaskan program dan kegiatan apa saja yang ada didalam RKA. Seperti yang diutarakan Rina:

“Dalam hearing itu kita harus detail dalam menjelaskan apa program dan kegiatan yang disusun, berapa anggarannya, untuk apa, kalo tidak jelas mereka menganggap bahwa kegiatan itu mengada-ada dan tidak perlu. Ujung-ujungnya anggaran kita dikurangi atau tetap dengan komitmen.

Komitmen ini diartikan perjanjian atau kesepakatan atas pagu anggaran yang telah diberikan kepada Perangkat Daerah. Besarannya tergantung pada kesepakatan antara kedua belah pihak. Roni berujar:

Kalo kepala kita setuju dengan komitmen tersebut, trus bagaimana caranya kita memenuhi kalo tidak melakukan pensiasatan”.

Kata-kata Roni tersebut menyiratkan bahwa sebenarnya ia terpaksa merencanakan beberapa rincian rekening belanja untuk menutupi tuntutan fee. Fee inilah yang disebut komitmen. Fee bisa dikatakan sebuah kewajiban yang tak tertulis dan tidak terundangkan, artinya hal ini hanyalah sebuah kesepakatan.

Dalam memenuhi komitmen tersebut, Roni tetap memikirkan keamanan dengan cara memilih rekening-rekening belanja yang berhubungan dengan kegiatan. Ia sengaja memilih rekening yang aman dan masuk akal untuk diSPJkan. Hal ini berarti bahwa ia memegang tegung prinsip kehati-hatian.

Selain faktor “komitmen” ada juga faktor yang lain yaitu adanya dana non budgeter”. Adanya “dana non budgeter“ digunakan ketika ada kegiatan yang tidak terduga. Kegiatan ini dapat berupa sumbangan untuk sebuah ucapan di media cetak, sumbangan untuk partisipasi hari jadi, hari besar lainnya ataupun acara serah terima jabatan pejabat tertentu. Roni melanjutkan:

“kalau ada permintaan sumbangan, kita ambilkan dari mana, sumbangan gak bisa diSPJkan, jadi kita harus pintar-pintar gimana caranya nyusun kegiatan yang punya dana non budgeter”.

Hal ini dibenarkan oleh Isa (bendahara pengeluaran):

“kalau ada sumbangan, masak kita harus mengeluarkan uang pribadi? Ya gimana caranya punya anggaran untuk kegiatan non budgeter. Ngakali SPJpun gak bisa sembarangan, salah-salah kita yang kena”.

Mensiasati rekening belanja pada penyusunan RKA selain untuk memenuhi adanya permintaan sumbangan juga untuk menutupi pekerjaan-pekerjaan tambahan yang tidak tercantum dalam RKA. Sebagus apapun perencanaan dalam penyusunan RKA, tidak ada artinya ketika harus berhadapan dengan hal-hal yang tak terduga. Oleh karena itu baik Roni, Rina ataupun PPTK yang lain berusaha untuk merencanakan beberapa rekening belanja untuk menghadapi hal-hal yang tak terduga tersebut.

Tekanan yang dialami oleh para pengelola keuangan di Perangkat Daerah Hijau Daun pada umumnya berasal dari luar (eksternal) baik itu dari pimpinan, rekan kerja maupun kondisi tidak terduga.

Aturan dibuat sebagai pedoman dalam melakukan pekerjaan. Aturan dibuat oleh pihak-pihak yang berkompeten untuk kepentingan bersama. Adakalanya peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan kenyataan. Sebagai contoh Peraturan Bupati tentang standar harga barang dan jasa yang dinilai Deni sebagai harga yang di*mark up*. Deni menuturkan:

“Standar harga yang di sistem kita manfaatkan, selisihnya lumayan banyak, bisa untuk nutupi fee, bisa juga disimpan, pokoknya bisa untuk kegiatan insidentil”.

Pernyataan Deni menunjukkan bahwa ia memanfaatkan peluang yang ada. Standar harga yang melebihi harga riil pasaran justru memberikan peluang baginya untuk menyisipkan dana non budgeter.

Contoh harga yang menurut Deni melebihi harga riil adalah selisih harga ATK. Harga 1 rim kertas HVS merk Sinar Dunia 70 gram adalah Rp. 48.100,- sementara harga riil kertas tersebut hanya Rp. 38.000,-. Hal ini juga berlaku untuk ATK lainnya seperti bolpen, stopmap, dan lainnya.

Contoh yang kedua adalah pengadaan laptop untuk operasional kantor. Walaupun pembeliannya menggunakan metode online tetapi nanti akan mendapatkan *cashback* (potongan pembelian) dari tokonya.

Standar harga dibuat sebagai pedoman untuk nilai maksimal di Perangkat Daerah. Namun pemikiran pengelola keuangan untuk menyerap anggaran 100 % yang seharusnya dirubah.

Rasionalisasi menganggap *fraud* sebagai perilaku yang dapat diterima, dilakukan oleh semua orang dan masih dalam batasan yang wajar. Perasaan ini timbul sebagai wujud untuk membela diri seperti yang diungkapkan Safa:

“semua itu buat instansi, buat pimpinan, buat sumbangan dan hal tak terduga lainnya, kalo gak dianggarkan kita salah, nanti kalo pelaksanaannya gak sesuai rencana kita dimarahi, serba repot”.

Safa beranggapan bahwa yang dilakukannya itu (fraud) bukanlah atas keinginan pribadi melainkan adanya tekanan dari luar. Sebagai bawahan, ia merasa seperti buah simalakama, dianggarkan salah gak dianggarkan juga salah.

Hal senada diungkapkan Ani:

“Semua Perangkat Daerah pasti menganggarkan rapat, masalah SPJnya gak mungkin 100% asli. Buktinya kalau saya diundang rapat, daftar hadirnya rangkap banyak”.

Pernyataan Ani mengisyaratkan bahwa bukan hanya Perangkat Daerah Hijau Daun saja yang melakukan *fraud* (merencanakan rapat secara berlebihan), Perangkat Daerah yang lain juga melakukan hal yang sama. Ia berdalih bahwa tindakan meminta tanda tangan yang banyak merupakan bagian dari *fraud*. Normatifnya dalam satu kali rapat hanya ada satu kali tanda tangan.

Hal tersebut dianggap lumrah karena peserta rapat tidak ada yang protes dan menganggap hal tersebut adalah kegiatan tahu sama tahu dan sama-sama melakukan hal yang sama.

**Simpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan dapat disimpulkan bahwa Perangkat Daerah Hijau Daun telah melakukan praktik *fraud* pada penyusunan RKA. Praktiknya adalah bermain angka dengan merencanakan rekening belanja yang mudah diSPJkan baik secara kualitas maupun kuantitas. Praktik *fraud* ini dilakukan oleh perencana, PPTK, staf pelaksana dan bendahara secara bersama-sama.

Adanya tenggat waktu penyusunan RKA dan ruwetnya proses birokrasi membuat para perencana dan PPTK enggan berinovasi dan cenderung jalan di tempat serta tidak melakukan perubahan kegiatan setiap tahunnya.

Fraud pada penyusunan RKA terjadi karena adanya tekanan berupa komitmen (fee) dan pemisahan dana untuk kegiatan non budgeter. Para fraudster memanfaatkan kesempatan yang ada berupa celah hukum atau aturan dan kurang efektifnya sistem pengawasan yang ada untuk melakukan aksinya. Mereka merasionalisasikan dengan anggapan bahwa apa yang dilakukannya masih dalam batas wajar dan semua Perangkat Daerah melakukan hal yang serupa. Jadi rasa bersalah yang mereka alami berkurang.

**Saran**

Keterbatasan pada penelitian ini adalah akses yang dimiliki peneliti, dalam penelitian ini peneliti belum berhasil mewawancarai KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) selaku kepala Perangkat Daerah. Bagi peneliti selanjutnya, hendaknya menambah informan (KPA) agar memperoleh keterangan penting mengingat KPA berada pada level pimpinan dan APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah) selaku pengendali internal di Pemkab Pelangi. Mereka dapat memberikan tambahan referensi dalam rangka pencegahan *fraud*.

**Daftar Pustaka**

Abdullah, Syukriy dan Jhon Andra Asmara. 2007. Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah : Bukti Empiris Atas Aplikasi Agency di sektor Publik, Jurnal Riset Akuntansi Indonesia 10 (1).

Abdullah, Sukriy. 2009. Penelitian APBD: Pengantar untuk Agency Theory.

Albrecht, W. Steve. 2009. *Fraud Examination, Fourth Edition.* Ohio: *Cengage Learning*.

Albrecht, Albrecht, Albrecht, Zimbelman. 2012. Fraud Examination. South Western.

Arfiansyah, Sulton. 2015. Dominasi Peran Politik Anggaran Dalam Pembangunan dan Kemandirian Daerah

Aristiowati, Ika. 2015. Evaluasi Penganggaran dan Pelaksanaan Anggaran Organisasi Sektor Publik (Studi Pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) Tesis pada Program Magister Akuntansi

Asmara, Jhon Andra. 2010. Analisis Perubahan Alokasi Belanja Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBA) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Jurnal Telaah & Riset Akuntansi Vol. 3. No. 2

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2015, Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pelangi Tahun Anggaran 2014

Basri, Ramlah. 2013. Analisis Penyusunan Anggaran dan Laporan Realisasi Anggaran Pada BPM-PD Provinsi Sulawesi Utara. Jurnal EMBA Vol. 1 No. 4

Bastian, Indra. 2006. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Jakarta : Salemba Empat.

Cresswell, J.W, 2009. *Research Design: Qualitaitive, Quantitative and Mixed Methods Approaches,* Sage Publication, USA.

Cresswell, John W. 1998. Qualitative Inquiry and Research Design: Chosing Among Five Tradition. London. Sage Publications.

Halim, Abdul & Syukriy Abdullah. 2006. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintahan Daerah: sebuah peluang penelitian anggaran dan akuntansi. Jurnal Akuntansi Pemerintah 2(1): 53-64.

<https://news.detik.com/berita/d-3567351/terbukti-korupsi-alkes-ratu-atut-divonis-55-tahun-penjara>

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180201110315-12-273112/jejak-zumi-zola-dalam-kasus-suap-rapbd-jambi-2018>

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dirjen OTDA DEPDAGRI, Jakarta, 2002

Lupia, Arthur & Mathew McCubbins. 2000. Representation or abdication? How citizens use instutions to help delegation succeed. European Journal of Political Research 37:291-307.

Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, and Jameson Boex. 2004. Corruption, Fiscal Policy and Fiscal Management. Working Paper, Georgia State University.

Moleong. L, J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Pariury, Gabrielle Issabelle O dan Priyo Hari Adi. 2010. Political Interest Legislatif Dalam Pengalokasian Anggaran Daerah Pada Sektor Pekerjaan Umum (Studi Pada Pemerintah Provinsi Maluku).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143.02 Tahun 2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementrian Negara/Lembaga

Pusdiklatwas BPKP. 2008. Fraud Auditing. Modul disampaikan pada Diklat Sertifikasi JFA Tingkat Perjenjangan Auditor Ketua Tim, Edisi Revisi Ke-5, Bogor, Jawa Barat, Desember 2008, ISBN 979-3873-09-4.

Putera, Prakoso Bhairawa. 2012. Analisa Korupsi di Daerah: Salah Jalan Penyelenggaraan Administrasi Daerah. Jurnal Borneo Administrator. Volume 8 Nomor 2.

Ratmono, 2014. Dapatkah Teori Fraud Triangle Menjelaskan dalam Laporan Keuangan. Jurnal SNA 17

Republik Indonesia, Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Setiawan, Achdiar Redy; Gugus Irianto dan M. Achsin. 2013. *System-Driven (Un) Fraud: Tafsir Aparatur terhadap “Sisi Gelap” Pengelolaan Keuangan Daerah.* Jurnal Akuntansi Multiparadigma Volume 4 Nomor 1 Halaman 1-164.

Sholihah, Siti. 2016. Memotret Pola dan Penanganan Fraud Pada Rincian Objek Belanja Yang Menjadi Temuan BPK.

Singleton, T. dan A. Singleton. 2010. *Fraud Auditing and Forensic Accounting,* John Wiley & Sons, USA.

Tuanakota, Theodorus M. 2010. Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif edisi 2. Salemba empat : Jakarta.

Wolfe, Dafid T., Dana R. Hermanson. 2004 The Fraud Diamond : Considering the four elements of fraud. The CPA Journal, 38-42