

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dari tahun ke tahun, nampaknya kasus-kasus *fraud* atau biasa disebut dengan kecurangan dalam bidang keuangan baik yang berasal dari Instansi Pemerintah (contohnya Dinas Pemerintahan Kota ataupun Dinas Pemerintahan Provinsi) maupun Instansi Swasta (contohnya Bank dan perusahaan-perusahaan swasta lainnya) selalu menjadi bahan pembicaraan hangat di kalangan masyarakat luas. Namun, walau berbagai jenis kasus *fraud* terungkap dan telah diproses oleh hukum, belum ada indikasi bahwa tindak kecurangan itu akan segera terhenti. Justru seiring dengan berjalannya waktu, semakin banyak tindak *fraud* yang terungkap dan bahkan pelakunya semakin banyak dan kompleks. Entah karena sistem di negara kita yang kurang kuat atautkah para pelaku yang selalu selangkah lebih maju.

Ada berbagai macam *fraud* telah terjadi di lingkungan Instansi Pemerintah dan berlangsung terus-menerus seperti air yang mengalir tiada henti. Salah satu jenis yang paling banyak menimbulkan atau dapat juga disebut salah satu sumber kebocoran keuangan yang paling besar adalah *fraud* dalam bidang pengadaan barang/jasa.

Pengadaan merupakan salah satu sumber korupsi terbesar dalam sektor keuangan publik. Setiap tahun, BPK maupun KPK, melaporkan adanya kasus pengadaan yang mengandung unsur tindak pidana korupsi. Tetapi, tidak banyak yang masuk ke persidangan pengadilan. Beberapa kasus pengadaan yang berhasil

diselesaikan di pengadilan justru mementahkan legenda bahwa markup “hanya” 30% (Prof. Dr. Soemitro Djojohadikusumo).

Hasil audit Perwakilan BPKP Provinsi Bali atas KL/Pemda yang perlu mendapat perhatian berupa saldo temuan pemeriksaan yang belum ditindaklanjuti (TPB) sampai dengan 2017. Rekapitulasi TPB per kabupaten disajikan pada Tabel berikut.

Tabel 1.1 Rekapitulasi Temuan Pemeriksaan Yang Belum Ditindaklanjuti (TPB) di Wilayah Provinsi Bali Tahun 2017 Posisi Sampai Dengan Tahun 2017

No	Pemda	Temuan Pemeriksaan (TP)		Tindak Lanjut (TL)		Temuan yang Blm Ditindaklanjuti (TPB)	
		Kej.	Nilai (Rp)	Kej.	Nilai (Rp)	Kej.	Nilai (Rp)
1	Provinsi Bali	127	1.462.415.213,56	33	272.470.193,56	94	1.189.945.020,00
2	Kab. Badung	38	11.804.583.702,80	31	11.658.133.701,3	7	146.450.001,44
3	Kab. Bangli	65	287.997.830,30	20	800.000,00	45	287.197.830,30
4	Kab. Buleleng	26	1.851.803.287,76	0	0,00	26	1.851.803.287,76
5	Kab. Gianyar	72	275.488.489,65	36	97.151.900,00	36	178.336.589,65
6	Kab. Jembrana	12	1.224.611.696,00	1	66.724.510,00	11	1.157.887.186,00
7	Kab. Karangasem	66	867.346.118,97	9	7.118.000,00	57	860.228.118,97
8	Kab. Klungkung	40	340.478.853,30	2	0,00	38	340.478.853,30
9	Kab. Tabanan	27	124.142.731,53	14	61.939.157,00	13	62.203.574,53
10	Kota Denpasar	20	1.107.053.132,50	5	949.696.977,00	15	157.356.155,50
Jumlah		493	19.345.921.056,37	127	13.114.034.438,86	366	6.231.886.617,51

Sumber: Laporan Hasil Pengawasan di Wilayah Provinsi Bali 2017

Berdasarkan data diatas, nilai temuan pemeriksaan yang belum ditindaklanjuti di Kabupaten Buleleng menduduki posisi pertama sebanyak Rp 1.851.803.287,76. Banyak permasalahan dalam proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) serta pencatatan aset. BPKP telah melakukan *assurance* dan *consulting* pada beberapa Pemda dengan tujuan memberikan masukan agar proses PBJ dilakukan secara efisien sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan aset yang dicatat mencerminkan kondisi yang sebenarnya.

Fenomena yang terjadi bahwa dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah banyak pejabat pengadaan yang kesulitan dalam membuat Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Untuk membuat HPS minimal membandingkan dua harga yang berlaku dipasar, padahal untuk menemukan harga yang wajar di pasaran tidak mudah. Satu-satunya jalan adalah menentukan HPS dengan cara membandingkan dua harga penawaran di perusahaan atau calon penyedia barang dan jasa.

Kasus yang terungkap pada RSUD Buleleng yang di himpun Nusa Bali bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI temukan sejumlah pelanggaran dalam proyek di RSUD Buleleng. Temuan BPK terkait proyek RSUD Buleleng tersebut terungkap dalam laporan hasil pemeriksaa (LHP) dengan tujuan tertentu atas belanja sarana dan prasarana kesehatan tahun anggaran 2016 dan tahun anggaran 2017. BPK menemukan beberapa kelemahan system pengendalian internal dan ketidakpatutan yang perlu mendapat perhatian Pemkab Buleleng. Informasi yang dihimpun Nusa Bali, Selasa (12/12), temuan BPK itu antara lain penyusunan HPS belanja cetak rekam medis di RSUD Buleleng tahun anggaran 2016 dan tahun anggaran 2017 yang tidak sesuai kepatutan. Penyusunan HPS atas belanja cetak rekam medis justru

dilakukan oleh pegawai kontrak RSUD Buleleng. Pegawai kontrak tersebut bertindak atas perintah lisan dari PPK Program Dana BLUD RSUD Buleleng. Dalam penyusunan itu, pegawai kontrak tersebut melaksanakan survei harga pada lima perusahaan percetakan di Singaraja dan Denpasar, masing masing PT TLG, UD DH, UD SG, UD SN, dan PT TG. Namun, hasil pemeriksaan BPK menyebut dua dari lima perusahaan percetakan yang disurvei mengaku tidak pernah mendapatkan surat dari PPK RSUD Buleleng mengenai permohonan informasi harga. Kedua perusahaan itu juga menyatakan tidak pernah mengirimkan surat kepada PPK RSUD Buleleng perihal pemberian informasi harga. Disebutkan pula, surat yang dijadikan PPK RSUD Buleleng sebagai kertas kerjapenyusunan HPS, bukan dikeluarkan kedua perusahaan tersebut, mengingat perbedaan kop surat dan nama direktur. Terungkap pula, pegawai kontrak yang ditugasnya ternyata pengelola dari salah satu perusahaan percetakan yang disurvei dalam penyusunan HPS. Gara-gara temuan itu, BPK menilai penyusunan HPS tidak didasarkan hasil survei, sehingga kewajaran dari nilai pengadaan barang cetak rekam medis tahun anggaran 2016 sebesar Rp1,231 miliar dan tahun anggaran 2017 sebesar Rp 779,2 juta masih diragukan. BPK menemukan belanja cetak rekam medis menjadi lebih mahal sekitar Rp 41,9 juta. Karenanya, UD DH harus megembalikan kelebihan bayar senilai Rp 41,9 juta kekas daerah. (Nusa Bali, 2016).

Selain itu berdasarkan atas Laporan hasil pengawasan di wilayah provinsi Bali 2017, ditemukan bahwa pengawasan atas Prioritas Pembangunan Nasioanal Bidang Kemaritiman dan Kelautan diarahkan untuk pembangunan peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya nelayan. Pengawalan pembangunan nasional Kemaritiman

Tahun 2017 dilaksanakan melalui kegiatan Evaluasi atas Bantuan Kapal Perikanan dan Alat Penangkap Ikan di Kabupaten Buleleng dengan simpulan: (1) Adanya alat penangkap ikan yang belum dimanfaatkan; (2) Pendapatan nelayan tidak meningkat dengan adanya bantuan; (3) KUB Ketapang Sondoh belum berbadan hukum; (4) Belum ada keterkaitan peran antar instansi dalam pemberian bantuan Kapal Perikanan dan Alat Penangkap Ikan.

Di bidang Sosial Tahun 2017 dilaksanakan kegiatan Audit Tujuan Tertentu atas Ketepatan Sasaran Penerimaan Program Keluarga Harapan (PKH) dan Komplementarisnya Tahun Anggaran 2016 dan 2017 pada Kabupaten Buleleng dengan simpulan: (1) Adanya peserta PKH yang belum mendapatkan KIP, KIS dan Rastra; (2) Penyaluran dana bantuan PKH tidak tepat waktu; (3) Bank penyalur belum melaporkan hasil penyaluran bantuan PKH.

Selain hal tersebut di atas berdasarkan hasil reviu Laporan Keuangan Semester II/Tahunan Tahun 2016 pada Satuan Kerja di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bali, dengan simpulan terdapat aset tetap yang tidak dapat digunakan dalam kegiatan operasional (aset lain-lain) pada Satker KPU Kabupaten Buleleng dan Kabupaten Karangasem yang telah diajukan usulan penetapan status penggunaan aset dan usulan penghapusan ke Eselon I, namun penetapan penggunaan status aset dan penghapusan aset belum diterima oleh satker.

Kasus-kasus kecurangan yang terjadi memberikan sumbangan besar terhadap kemerosotan pelayanan jasa bagi rakyat miskin Indonesia. Kegagalan tersebut memberikan indikasi bahwa terdapat kegagalan dalam sistem akuntansi dan adanya konflik kepentingan dalam badan organisasi pemerintah. Oleh sebab itu, diperlukan

adanya penelitian mendalam mengenai kejadian tersebut dengan cara mencari faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya, sehingga *fraud* atau kecurangan yang biasa terjadi pada sektor pengadaan barang/jasa pemerintah dapat ditekan.

Terdapat banyak kemungkinan variasi kecurangan akuntansi yang tidak pernah ada habisnya, yang mana membutuhkan pemahaman secara mendalam sehingga kita dapat mencari cara untuk menekan atau bahkan menghilangkan kemungkinan terjadinya *fraud*.

Salah satu elemen penting yang mempengaruhi *fraud* dalam pengadaan barang/jasa adalah kualitas dari panitia penyedia barang/jasa. Jika suatu pengadaan barang/jasa tidak diikuti dengan kualitas penyedia yang baik, maka akan terdapat banyak kesalahpahaman/ *misunderstanding* di antara panitia dan penyedia barang/jasa yang nantinya akan menimbulkan merugikan kedua belah pihak. Hehamahua (2011) menyebutkan bahwa modus penyimpangan pengadaan barang/jasa pada tingkat panitia pengadaan adalah integritas yang lemah, proses pengadaan yang tidak transparan, panitia pengadaan yang memihak, panitia pengadaan yang tidak independen.

Selain kualitas panitia penyedia barang/jasa, faktor kedua adalah sistem pengendalian intern. Poernomo (2013) menyatakan bahwa adanya sistem pengendalian yang lemah memberikan peluang para pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyimpangan. Hal ini juga didukung oleh penelitian Schuchter dan Levi (2015) yang menyatakan bahwa peluang terjadinya kecurangan dapat terjadi karena kelemahan pengendalian internal organisasi, tidak adanya transparansi, dan

juga kurang efektifnya pengendalian intern sehingga menjadikan kecurangan mudah terjadi.

Selain system pengendalian, etika pengadaan barang/jasa yang baik perlu diciptakan untuk mencegah terjadinya kolusi atau korupsi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Salah satu bentuk etika pengadaan barang-jasa antara lain : para pengguna, penyedia, dan pihak terkait tidak menerima, menawarkan, serta menjanjikan pemberian hadiah atau imbalan berupa apa saja kepada siapa pun yang terkait dengan pengadaan barang/jasa.

Sebagai sebuah sistem, sistem dan prosedur pengadaan akan selalu berinteraksi dengan lingkungan dimana sistem tersebut diterapkan. Lingkungan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kemampuan suatu sistem pengadaan barang/jasa untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Thai, 2001). Aspek lingkungan meliputi lingkungan internal maupun eksternal.

Lingkungan internal dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kondisi lingkungan kerja. Kondisi lingkungan kerja yang lebih baik bagi aparatur pemerintah akan memberikan insentif kepada mereka untuk bekerja dengan jujur yang pada akhirnya akan menurunkan tingkat korupsi (Azfar, Lee, Swamy, 2000 dalam Sartono, 2006). Sedangkan lingkungan eksternal meliputi semua hal yang berkaitan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Tuanokota (2007) menyatakan bahwa yang dapat dilakukan untuk mencegah fraud adalah dengan menerapkan pengendalian internal yang mana salah satu komponennya adalah penilaian risiko. Penilaian risiko yang dilakukan diharapkan mempunyai benteng-benteng yang kokoh dan sulit untuk ditembus oleh mereka yang

ingin melakukan tindakan fraud pengadaan barang/jasa. Penilaian risiko pengadaan barang/jasa merupakan pekerjaan yang kompleks dengan maksud bahwa pekerjaan yang dilakukan memerlukan teknologi tinggi, mempunyai risiko tinggi, menggunakan peralatan yang didesain khusus. Hal ini didasari dari penelitian (Fajarina *et al.*, 2011) yang mengatakan bahwa adanya penilaian risiko yang dilakukan oleh pihak pengadaan dengan cara mengidentifikasi serta melakukan analisis resiko maka akan mengurangi (meminimilasi) terjadinya fraud.

Ada beberapa penelitian yang dilakukan terkait dengan *fraud*, salah satunya penelitian yang dilakukan oleh Sartono (2006) mengenai pengaruh kualitas panitia pengadaan barang/jasa, penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa terhadap penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah. Melalui penelitian ini, ditemukan bukti bahwa terdapat perbedaan yang signifikan dalam penilaian terhadap penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa antara panitia pengadaan dan auditor BPKP, kecuali pada kualitas panitia pengadaan barang/jasa. Kualitas panitia pengadaan barang/jasa, penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa. Lebih lanjut, hanya variabel lingkungan pengadaan barang/jasa yang berpengaruh secara signifikan terhadap terjadinya

penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah jika dianalisis secara parsial.

Penelitian yang dilakukan oleh Sulistiyowati (2007) yang membahas tentang pengaruh kepuasan gaji dan kultur organisasi terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah tentang tindak korupsi menemukan bahwa secara parsial kepuasan gaji tidak berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah tentang tindak korupsi, sedangkan kultur organisasi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah tentang tindak korupsi. Namun secara simultan, diperoleh hasil bahwa kepuasan gaji dan kultur organisasi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah tentang tindak korupsi.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukannya, penulis lebih memfokuskan perhatiannya pada *fraud* dalam proses pengadaan barang/jasa di SKPD dengan melihat peranan panitia pada setiap proses pengadaan barang/jasa dari mulai pembuatan spesifikasi, harga, dan pemahaman panitia pada sistem dan prosedur yang ada. Apabila peranan panitia tersebut bekerja secara profesional, tidak memihak dalam pemilihan penyedia barang/jasa, menjunjung tinggi etika, melaksanakan sistem dan prosedur yang ada, sehingga tercipta lingkungan pengadaan yang sehat maka *fraud* dalam pengadaan barang/jasa dapat dihindari.

Penelitian ini dilakukan pada SKPD di Kabupaten Buleleng dikarenakan latar belakang kasus adanya praktik korupsi yang terjadi di Pemkab Buleleng sebagaimana dijelaskan di paragraf sebelumnya berkaitan dengan uang Negara yang bersumber dari rakyat sehingga peneliti tertarik memilih judul **“FAKTOR–FAKTOR YANG**

MEMPENGARUHI *PROCUREMENT FRAUD* DI INSTANSI PEMERINTAHAN”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

- 1) Kasus fraud dewasa ini terjadi di berbagai bidang, termasuk dalam hal pengadaan barang/jasa.
- 2) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam hasil pemeriksaan Semester II tahun 2017 dengan objek pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban belanja operasional TA 2016 dan 2017 (s.d. Juni 2017) di Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Buleleng berkaitan dengan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, telah terjadi permasalahan pada indikator ketidakpatuhan sebanyak 15 kasus. Indikator kekurangan volume pekerjaan barang sebanyak 3 kasus. Indikator kelebihan pembayaran pekerjaan, namun belum dilakukan pelunasan pembayaran pada rekanan 1 kasus. Indikator penerimaan selain denda keterlambatan belum dipungut/diterima 4 kasus. Indikator permasalahan ketidak patuhan lain-lain sebanyak 7.
- 3) Ada beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya fraud dalam proses pengadaan barang/jasa.
- 4) Belum pernah dilakukan analisis terkait dengan faktor yang mempengaruhi terjadinya fraud dalam proses pengadaan barang/jasa pada SKPD di Kabupaten

Buleleng sehingga melalui penulisan skripsi ini bisa menjadi salah satu bahan dalam mencegah *fraud* pengadaan barang/jasa di lingkungan SKPD.

1.3 Pembatasan Masalah

Tujuan pembatasan masalah ini agar ruang lingkup peneliti tidak terlalu luas dan lebih terfokus untuk menghindari kesalahan agar tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang ada serta mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan identifikasi masalah, maka penelitian ini menitikberatkan pada pentingnya peranan panitia pengadaan barang/ jasa, kualitas penyedia barang/ jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, lingkungan pengadaan barang/jasa, penilaian risiko dalam pengadaan barang/ jasa sehingga proses pengadaan barang/jasa dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari indikasi *fraud*.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap institusi SKPD di Kabupaten Buleleng. Diharapkannya dengan temuan penelitian ini, maka peranan panitia, penyedia barang/jasa, prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/ jasa, lingkungan pengadaan barang/jasa, penilaian risiko dapat dijalankan secara optimal sehingga faktor-faktor yang dapat mempengaruhi *fraud* dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan SKPD dapat dicegah.

1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan dalam beberapa permasalahan yang menjadi fokus bahasan ini sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah pengaruh kualitas panitia pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng?
- 2) Bagaimanakah pengaruh system dan prosedur pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng?
- 3) Bagaimanakah pengaruh Etika pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng?
- 4) Bagaimanakah pengaruh lingkungan pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng?
- 5) Bagaimanakah pengaruh penilaian resiko terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng?
- 6) Bagaimanakah pengaruh simultan kualitas panitia barang/jasa , system dan prosedur pengadaann barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, lingkungan pengadaan barang/jasa, dan penilaian resiko terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian berdasarkan ini adalah untuk mengetahui:

- 1) Pengaruh kualitas panitia pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng.
- 2) Pengaruh system dan prosedur pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng.

- 3) Pengaruh Etika pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng.
- 4) Pengaruh lingkungan pengadaan barang/jasa terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng.
- 5) Pengaruh penilaian resiko terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng.
- 6) Pengaruh simultan kualitas panitia barang/jasa , system dan prosedur pengadaann barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, lingkungan pengadaan barang/jasa, dan penilain resiko terhadap *Procurement fraud* pada SKPD di Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu

1) Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya fraud dalam proses pengadaan barang/jasa.

2) Manfaat praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap institusi SKPD di Kabupaten Buleleng. Diharapkanya dengan temuan penelitian ini, maka peranan panitia, penyedia barang/jasa, prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, lingkungan pengadaan barang/jasa, penilaian risiko dapat dijalankan secara optimal sehingga faktor-faktor yang dapat mempengaruhi *fraud* dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan SKPD dapat dicegah.